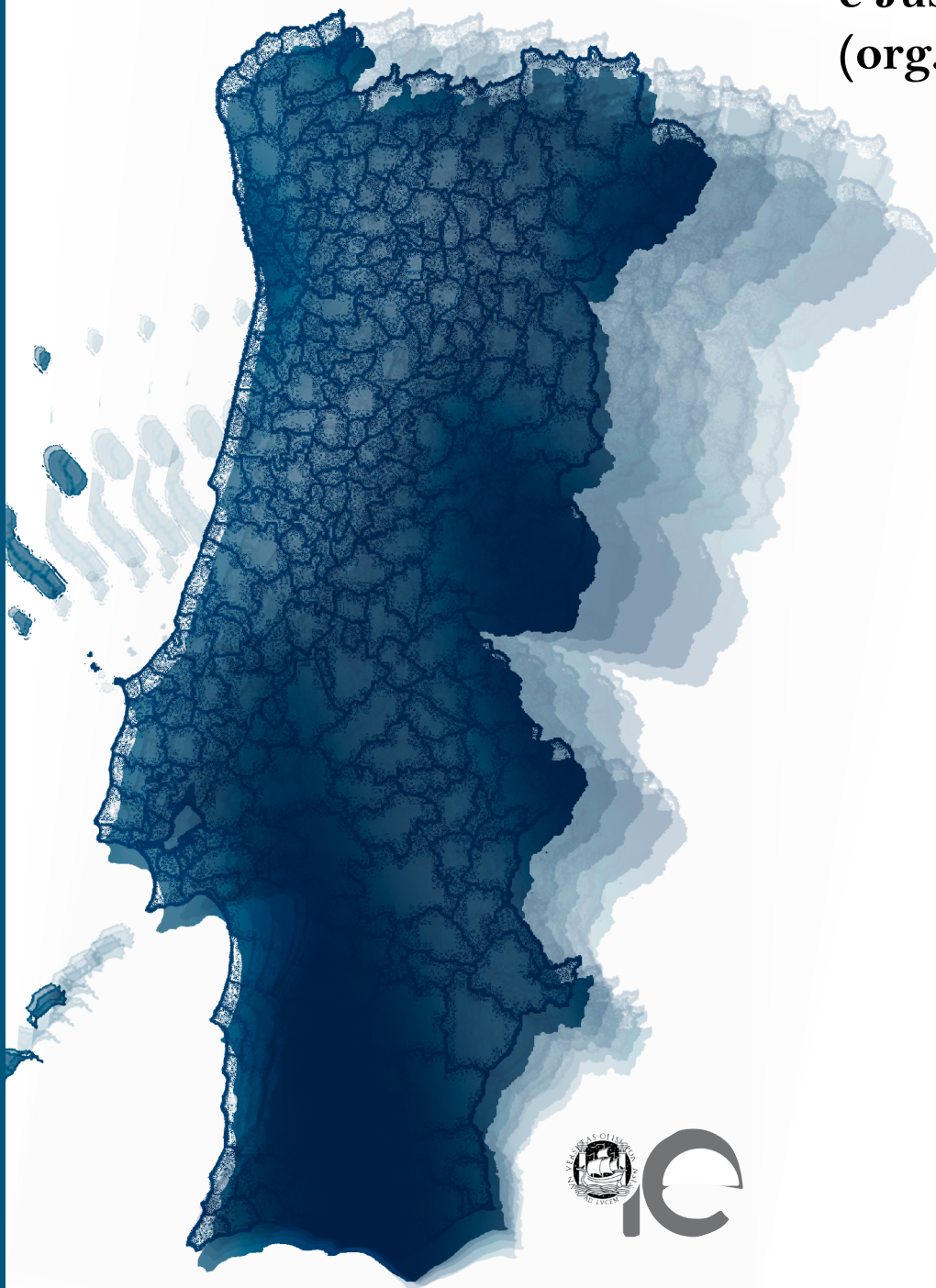


História dos Municípios na Educação e na Cultura: incertezas de ontem, desafios de hoje

Áurea Adão
e Justino Magalhães
(org.)





Ficha Técnica

Autoria / Coordenação Áurea Adão e Justino Magalhães

Edição Instituto de Educação
da Universidade de Lisboa

1.ª edição Outubro de 2013

Coleção Estudos e Ensaios

Composição e arranjo gráfico Sérgio Pires

Disponível em www.ie.ul.pt

Copyright Instituto de Educação
da Universidade de Lisboa

ISBN 978-989-98314-5-2

FCT
Fundação para a Ciência e a Tecnologia
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA



Instituto de Educação
UNIVERSIDADE DE LISBOA

Esta edição é financiada por Fundos Nacionais através da FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia no âmbito do Projeto Estratégico - Unidade de Investigação e Desenvolvimento em Educação e Formação «PEst-OE/CED/4107/2011».



História dos Municípios na Educação e na Cultura: Incertezas de ontem, desafios de hoje

3 Apresentação

11 Parte I: Os Municípios na Educação e na Cultura: construção histórica (das fontes às estratégias de investigação)

- 13 **1.** Atlas-Repertório dos Municípios
na Educação e na Cultura em Portugal
(1820-1986). Perspetiva histórica
- 55 **2.** A construção histórica das redes
escolares municipais: da fonte única
ao *corpus* documental
- 79 **3.** A Demografia Histórica no processo
de aproximação à cultura urbana

91 Parte II: Os Municípios na Educação e na Cultura: desafios de hoje

- 93 **4.** Descentralização: políticas e dinâmicas
escolares em contextos municipais
- 119 **5.** O Município e a Escola
- 131 **6.** Os municípios e a oferta educativa
- 151 **7.** Património histórico-cultural e Educação

163 Parte III: Os Municípios na Educação e na Cultura: perspetiva histórico-comparada

- 165 **8.** Municipio y Educación en España (siglos
XIX-XX)
- 197 **9.** História da escola rural e poderes locais:
Uberlândia-MG, Brasil, 1930 a 1960

Apresentação

O ebook, que agora se publica sob o título ***História dos Municípios na Educação e na Cultura: incertezas de ontem, desafios de hoje***, contém um conjunto de estudos cuja versão oral foi apresentada pelos autores num Colóquio Internacional realizado em dezembro passado, com igual designação. É a primeira publicação de vulto do Projeto *Atlas-Repertório dos Municípios na Educação e na Cultura em Portugal (1820-1986)*, financiado por Fundos Nacionais através da FCT-Fundação para a Ciência e a Tecnologia e pela Fundação Calouste Gulbenkian.

Escrito a diferentes mãos, este *ebook* procura combinar aspetos de reconstituição histórico-pedagógica e de conceptualização, e estabelece uma longa duração da ideia de que a participação dos municípios na educação e na cultura decorreu sob cenários de incerteza. Tais efetividade e incertezas prolongam-se pela atualidade, sob a forma de desafios de diversa grandeza e natureza. Em todos os trabalhos, a educação e a cultura, sendo assunto principal, estão envoltas em questões mais vastas. Pensar os municípios é sustentar uma visão total da realidade histórica, seja no plano da Sociedade e do Estado, seja no plano da multidimensionalidade e da fatorialidade em causa.

A temática do municipalismo perpassa a realidade histórica portuguesa. Tal regularidade pode explicar que a historiografia tenha frequentemente ignorado ou negligenciado o estatuto e o papel dos municípios, ou tão-somente os tenha subsumido na cartografia regionalista. A leitura dos textos que aqui se publicam revela surpresas, mas transmite a convicção de que tratam uma matéria histórica de bem maior alcance do que aquele que cada texto abarca. Lendo-os de conjunto, verifica-se que a história dos municípios entrecruza dimensões geográficas, políticas, demográficas, administrativas, económicas, sociais, culturais e educativas. As políticas regalistas, como, no período contemporâneo, as políticas constitucionalistas e republicanas tomaram a legitimidade de representação concelhia (social e política) para base da regulamentação administrativa. Os concelhos constituíram e geriram a esfera pública local. Fizeram-no, garantindo e respeitando o privado, e integrados no quadro nacionalista. Ao assegurarem uma associação entre público e privado,

em delegação administrativa, constituíram o local. A historiografia da administração pública tem laborado a ideia de que o Liberalismo ficou assinalado por uma descentralização administrativa e por uma concentração política. Esta tensão pode ter dado oportunidade a uma maior integração administrativa por parte do regime corporativo do Estado Novo.

A autonomização municipal, que, no caso português, é impensável fora do quadro geográfico e das conjunturas económicas, tem uma repercussão básica na organização e reorganização administrativa. Que critérios para a divisão territorial? De que natureza serão as autoridades regionais e locais? Esta tensão emerge na história da educação; ressalta na definição da rede escolar, na organização pedagógica, na escrituração. Como representantes da nação, os municípios resistiram à estatalização e, como instância política e administrativa, condicionaram a nacionalização. Por meados do século XIX, as reformas estruturais afiguravam-se como inadiáveis. Uma escolarização nacional teria de assentar numa cultura nacional e cumprir uma regulamentação nacional. A escola como fator de cidadania e meio de progresso haveria de ter uma materialidade, uma economia, uma orgânica, uma escrituração próprias. Ajustar a rede escolar às estruturas tradicionais era beneficiar da experiência, mas era enredá-la nas indefinições estruturais. A participação cívica forçava à alfabetização massiva. A profissionalização e a normalização docente introduziam uma legitimidade educativa e uma administração pedagógica que implicavam soluções inovadoras e que acrescentaria novos agentes no complexo social e cultural.

A pressão das circunstâncias e a indefinição das reformas forçaram soluções de compromisso pautadas pela contradição de reformas e regulamentos. A normalização da função docente e a inspeção, assente numa escrituração uniforme, tornavam possível que a escolarização, enquanto serviço público, fosse compatível com a propriedade privada dos bens e com a disponibilidade de procura. Se a nacionalização da escola não estava comprometida, continuavam no entanto por garantir a massificação e a obrigação de frequência escolar. Neste contexto, os municípios não tiveram verdadeira autonomia educativa, assumiram sim, ou souberam conquistar legitimidade pedagógica, e isso aconteceu frequentemente por delegação. A autonomização municipal esteve sucessivamente dependente de dois fatores, a capacidade autonómica e a legitimação educativa. Mas, a concretização destes fatores não esteve dependente da administração intermédia, a quem coube

essencialmente a esfera de regulamentação. Quando, no início do terceiro quartel de Oitocentos, foi pela primeira vez criado um Ministério de Instrução Pública, também estava em causa assegurar a legitimidade educativa local.

Os estudos aqui publicados, assim os de longa duração como os conjunturais, dão nota desta tensão. Deixam emergir uma história adiada em que a realidade foi sendo resolvida por defeito e a (in)contento. Os quadros histórico-pedagógicos, através dos quais, tem vindo a ser redefinida a estrutura do *Atlas-Repertório*, dão conta de uma vitalidade e de uma evolução histórica, em que o local foi referência constante e em que a confluência interdisciplinar é condição fundamental. A educação cruza diferentes temáticas e o município foi uma realidade integrada e integradora.

Os nove estudos que constituem o *ebook* dão nota da interdisciplinaridade e da singularidade que cada olhar comporta. As duas primeiras partes incidem na história portuguesa, mas os textos que as compõem abrem para uma realidade ampla e transnacional.

A primeira Parte (*Os Municípios na Educação e na Cultura: construção histórica (das fontes às estratégias de investigação)*) é constituída por três estudos estruturantes. O primeiro, da autoria de Justino Magalhães, dá a conhecer o Projeto *Atlas-Repertório*, analisando os fundamentos teóricos a partir dos quais ele foi preparado e definindo as fases que engloba. O texto de Áurea Adão aponta alguns percursos orientadores do desenvolvimento da investigação no que diz respeito às fontes a trabalhar. Finalmente, Maria Norberta Amorim dá a conhecer o papel que a demografia histórica deve desempenhar na história cultural e, por consequência, no quadro do Projeto *Atlas-Repertório*.

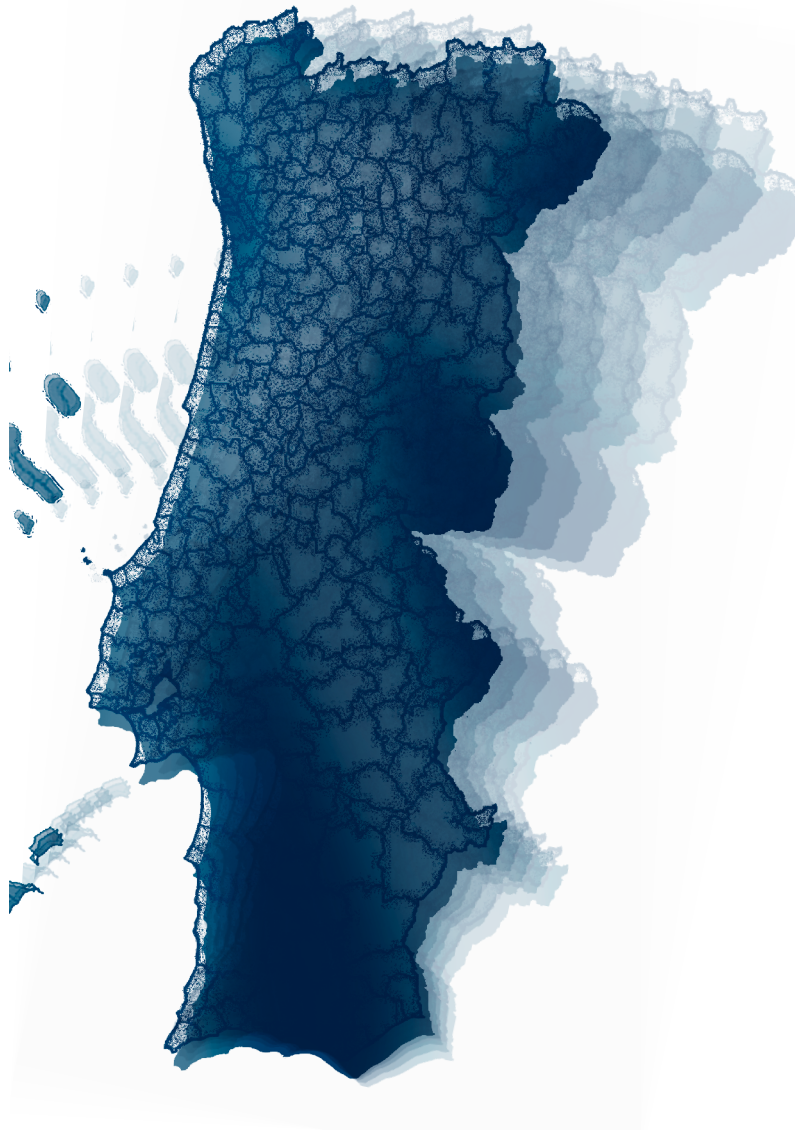
A segunda Parte (*Os Municípios na Educação e na Cultura: desafios de hoje*) compreende quatro estudos de temáticas diferenciadas que conduzem a uma reflexão sobre a atualidade, da qual o Projeto não pode alhear-se tendo em atenção as suas balizas cronológicas. David Justino focaliza-se essencialmente na perspetiva histórica e nos mitos da descentralização, referindo-se aos novos desafios postos pelas recentes redes colaborativas de escolas. António Rebordão Montalvo elabora uma reflexão sobre a relação entre o Município e a Escola, nos últimos 100 anos e João Pinhal estuda o papel desempenhado pelos municípios na oferta educativa, a partir de 1974. Finalmente, o texto de José Amado Mendes, consultor do Projeto, ocupa-se do património histórico-cultural e da educação patrimonial, temas que contribuem para a reflexão exigida pela segunda dimensão do *Atlas-Repertório*.

A terceira Parte (*Os Municípios na Educação e na Cultura: perspectiva histórico-comparada*) completa esta visão abrangente, dando curso a duas realidades bem compatíveis com a portuguesa: a de Espanha e a do Brasil. Juan Manuel Fernández-Soria, consultor do Projeto, apresenta uma perspectiva histórica sobre as competências dos municípios espanhóis no que respeita à Educação e ao desenvolvimento local, nos séculos XIX e XX. Sandra Cristina Fagundes de Lima estuda o papel dos poderes locais brasileiros na criação e no desenvolvimento das escolas rurais, numa região de Minas Gerais.

Finalmente, os Organizadores querem salientar o empenho e o trabalho sistemático e rigoroso da Bolseira, mestre Patrícia Gomes, na preparação deste *ebook* e no desenvolvimento do Projeto *Atlas-Repertório*.

Os Organizadores

Áurea Adão e Justino Magalhães



PARTE I OS MUNICÍPIOS NA EDUCAÇÃO E NA CULTURA: CONSTRUÇÃO HISTÓRICA (DAS FONTES ÀS ESTRATÉGIAS DE INVESTIGAÇÃO)

1. Atlas-Repertório dos Municípios na Educação e na Cultura em Portugal (1820-1986). Perspetiva histórica	13
2. A construção histórica das redes escolares municipais: da fonte única ao <i>corpus</i> documental	55
3. A Demografia Histórica no processo de aproximação à cultura urbana	79

1. Atlas-Repertório dos Municípios na Educação e na Cultura em Portugal (1820-1986). Perspetiva histórica *por Justino Magalhães*

1. Atlas-Repertório dos Municípios na Educação e na Cultura em Portugal (1820-1986). Perspetiva histórica

Justino Magalhães
Instituto de Educação
da Universidade de Lisboa

A MODERNIDADE EDUCATIVA E O MUNICÍPIO PEDAGÓGICO

1. Modernidade educativa – Autarcia e Estado-Educador

A Modernidade (Longa Modernidade) educativa ocidental foi atravessada pela tensão entre centro e polarização (Magalhães, 2010). A centralidade encontrou nos Estados-Nação a estrutura orgânica e a mobilização cívico-patriótica, e no Estado-Educador o motivo e o programa sociocultural. Emergente no período Moderno e constituído entre a decadência dos impérios de Antigo Regime e a reconstituição europeia liberal-romântica, o Estado-Nação revelou-se a unidade de denominação e representação, o sentido projetivo, o significado, a estrutura orgânica e o fundamento do Estado-Educador.

A Modernidade Educativa foi idealizada e normalizada a partir do Estado-Nação, constituído como Estado-Educador, mas foi no local que a educação obteve concretização e significado. No contraponto da centralização e, mais recentemente, da federação e da globalização, o município, enraizado na tradição e preservando uma matriz autárcita, foi a entidade básica da polarização educativa e cultural, representando as populações e comunidades locais (agremiações, confrarias, corporações), no duplo desafio: reforço da identidade histórica; constituição nacionalista.

No binómio nacional-local, a história assinala aspetos comuns, transversais ao espaço e à modernização europeia e ocidental, ainda que as designações, a dimensão, o estatuto do local educativo tenham variado de período para período

e de país para país¹. Na generalidade, a geografia escolar coincidiu com a cartografia político-administrativa, de que o município foi a instância com poder de delimitação e capacidade de decisão. No entanto, a história regional e a história local da educação não constituem ainda um conhecimento representativo, descritivo, analítico e crítico das singularidades que permita relatar, comparar e integrar as distintas realidades que formam o Mundo Ocidental, nem mesmo europeu.

A temática do regional e do local, incluindo o local educativo, tem sido objeto de renovação nas historiografias francesa, inglesa, belga, espanhola, entre outras, como temática específica e como transversalidade. O mesmo sucede em Portugal. Partindo da historiografia portuguesa, pode aventar-se que a história da educação por Estados-Nação e por ciclos constitutivos do Estado-Educador tem assentado em cronologias e processos de desenvolvimento que, não obstante integrarem o binómio centro-local, ao não permitirem uma aproximação abrangente e crítica às dinâmicas autonómicas do local e do regional, são redutoras da problemática educacional. Negligenciados têm sido também os processos históricos de transversalidade e conexão, nos planos intra e transnacional, como também no plano regional. Entre tais processos contam-se a mobilidade das populações, a circulação de ideias, meios e práticas. De toda esta complexidade, o Estado-Nação não é suficientemente representativo.

Combinando o local, o nacional e o transnacional, é possível traçar sequências temporais e de desenvolvimento, cruzadas no campo temático e transversais ao complexo geográfico – pedagógico – institucional. Na base desse complexo, estiveram as dimensões económica, social, política, cultural. Assim, para o grande ciclo da Modernidade escolar, pode definir-se a sequência: estatalização, nacionalização, governamentação, regimentação, universalização, diversificação. É uma cronologia que admite as especificidades e representa a comunalidade e a transversalidade dos sistemas educativos europeus e do modelo de desenvolvimento, extensivos ao Mundo Ocidental. Estes ciclos abrangem, ainda que de forma não específica, a

¹ Rudie Hulst e André van Montfort referem que, na generalidade dos países da Europa Ocidental, as autoridades locais ficaram constitucionalmente reconhecidas no século XIX e que há uma variedade de governos do local, seja pela dimensão geográfica, seja pelo grau de autonomia (2010, pp. 1-21). A referência de que o poder municipal em Portugal só foi constitucionalmente reconhecido em 1976, distanciando de mais século e meio o caso português do belga e do francês, só pode ser entendida como desconhecimento histórico.

polarização, enraizada na tradição e constitutiva do Estado-Nação. A componente autárcita não constituiu uma reserva. Apresentou, sim, diferentes formas e foi desenvolvida a ritmos distintos, de nação para nação ou de região para região. O mesmo sucedeu na conexão entre o transversal e o singular.

Para a história da educação, o local encontrou no município e na instituição educativa as principais unidades de observação e de desenvolvimento. A historiografia do municipalismo na educação e na cultura é um exercício de conceptualização, demonstração e narrativa da coerência teórica e da conciliação entre representação, desenvolvimento e instituição. A teorização do municipalismo, cujo quadro de desenvolvimento histórico inclui dimensões políticas, científicas, sociais, culturais, técnicas, desafia a um marco concetual que integre as aceções de público, privado, institucional, humanístico, cívico como vertentes de institucionalização pedagógica e como fatores da organização escolar. A municipalização não foi uma miniaturização do nacional, mas assumiu desenvolvimento próprio.

2. Municípios e modernidade educativa – Município pedagógico

De meados do século XVIII ao terceiro quartel do século XX, o educacional português conheceu dois grandes movimentos históricos: o municipalismo, cujo grau de autonomia permitiu a emergência de municípios pedagógicos; o centralismo de Estado, fundado em estruturas e mecanismos de regulação e administração. O município como representante das populações e das comunidades locais, e sustentando o duplo desafio de reforçar a identidade histórica local e integrar a formação da Nação-Estado, polarizou a oferta educativa e cultural; idealizou um horizonte educativo; governou e assegurou o desenvolvimento endógeno, instituiu e fez cumprir regras. Entre outros fatores de modernização, progresso e sociabilidade, a iniciativa municipal foi determinante na aculturação escrita, e na escolarização como sociabilidade e meio de progresso. Variando com os períodos históricos e com os quadros políticos, a influência municipalista foi acentuada ou mesmo determinante nos planos geográfico, demográfico, cultural, para a evolução sociocultural em geral e, muito particularmente, junto de determinados públicos.

No caso português, a polarização, prolongando e atualizando o primado autárcito, de tradição medieva e reconfiguração feudal, reagindo ao esquadrinhamento do centralismo iluminado e tornando-se subsidiária e estruturante do nacionalismo

liberal-republicano, encontrou nos municípios a sua principal representação e a base de institucionalização. No que reporta ao social, ao cultural e ao educacional, investida de identidade e poder deliberativo, na constituição da rede escolar, na colocação de professores, no controlo de frequência e aproveitamento escolar, na ideação pedagógica e na constituição de um sentido de futuro identitário e desenvolvimentista para as populações, a autarcia municipalista foi alimentada por ciclos recursivo-projetivos tendentes ao município pedagógico. O intento desenvolvimentista levou a que os municípios, a expensas próprias, extrapolassem a alçada de cumprimento da escolarização obrigatória e universal, criando programas e instituições escolares de sequência e progressão dos estudos e de resposta à formação profissional. O municipalismo alimentou-se de um sentido autonómico, integrativo, identitário, que conciliou urbano e rural, tradição e progresso, o autárcito e o comunitário, o endógeno e o exógeno.

Os municípios agiram de forma intensiva e qualificada, por *motu proprio* e superando as dimensões de complementaridade e suplemento a que pareciam votados pela hegemonia estatal. Ou porque, forçados a intervir na estatalização escolar e cultural, participaram de forma específica, adequando e demarcando a sua alçada e salvaguardando prerrogativas de identidade e autonomia; ou porque, capitalizando meios e recursos, e extrapolando as prerrogativas de supletividade, idearam, projetaram e promoveram a educação e ajustaram a oferta escolar ao horizonte de autarcia (o município pedagógico); ou porque, imbuídos de tradição e nacionalismo, se tornaram instituições providas de funcionalidade administrativa e salvaguarda de uma continuidade orgânica. No plano educativo, o município criou órgãos e estruturas com poder deliberativo e capacidade orçamental que permitiam idealizar e programar. Um desafio historiográfico é perceber e reconstituir as dinâmicas locais, para o que não basta uma cartografia que contenha o existente, município a município. O envolvimento, a iniciativa e o fomento variaram de período histórico para período histórico. Há um potencial de desenvolvimento administrativo, demográfico, económico, político, social, cultural, urbanístico e por consequência educativo, que os municípios comportaram e que se torna necessário conhecer, caracterizar, avaliar, informar.

Inserta num território, portadora de uma estrutura governativa e de uma complementaridade económica, a paróquia-freguesia teve um estatuto e uma ação estruturantes da alfabetização escolar e da instrução primária. “No passado, a

ordem político-administrativa, civil e eclesiástica, organiza-se por regra em pequenos territórios e unidades administrativas que condicionam fortemente qualquer programa regionalista” (Capela, 2010, p. 16). Investida de distintas aceções, a região ou foi remetida para o estatuto de intermédio, enraizada numa tradição decorrente de fatores geo-históricos, etnolinguísticos, económicos e políticos, ou emergiu como entidade conjuntural, convencionada em ordem ao progresso e enquadrando as organizações primárias de proximidade e locais, em territórios e estruturas com dimensão geográfica, económica e política que assegurasse a decisão estratégica e o desenvolvimento sustentado. Neste contexto, é significativa a problemática desenvolvimentista tendente à homogeneização regional (cf. Caldas & Loureiro, 1966).

O desenvolvimento regional ressentiu-se da oposição entre tradição e progresso e da tensão com o centro. Reestruturado em consonância com as convulsões e as conjunturas políticas, o regional repercutiu a rotatividade entre políticas centralizadoras e políticas descentralizadoras, e assumiu modalidades de demarcação e estatutos diferenciados quanto à autonomia e à orgânica. A escala do regional foi sujeita a ajustamentos. A Comarca, a Correição e a Provedoria foram instâncias de âmbito regional que, na transição do Antigo Regime, tiveram repercussão na administração e na jurisdição educativa. Os territórios das provedorias não coincidiram inteiramente com os das correições, mas a sua cartografia antecipou a distrital (cf. Monteiro, 1993, p. 315). Integrando a autarcia municipalista, como instância descentrada de governação, o Estado Liberal replicou, no plano civil, a diocese (estrutura eclesiástica) e criou os governos civis, com alçada intra-regional. Confederou as regiões. As redes de ensino secundário (liceal e técnico) foram, em regra, ajustadas à alçada distrital. Na formação do Estado Moderno, a noção de Província, radicada no económico-geográfico, foi recuperada do Antigo Regime e manteve-se com o Estado Corporativo. Caberia ao ensino agrícola (e, com a República, também ao ensino universitário) refletir a tradição, as economias e as etnoculturas regionais.

O conceito de *município pedagógico* é usado no âmbito do projeto Atlas-Repertório como meta-história. A história dos municípios está povoada de ciclos e programas conducentes a uma ação desenvolvimentista, autossuficiente e instituinte das normas, práticas e graus de capacitação dos respetivos munícipes em matéria cultural e educativa. Nesse ensejo, os municípios procuraram afetar os currículos com elementos e ideários da história e da cidadania local; procuraram planificar e

promover a rede escolar e a natureza dos diversos cursos a instalar, em consonância com a realidade e a ideação municipalistas; afetaram a colocação de professores; tiveram autonomia na organização dos horários. Alguns levaram mais longe os seus desígnios, organizando o ritual escolar e criando modalidades específicas de formação e mobilização, como foi o caso dos batalhões escolares criados pelo Município de Lisboa nas últimas décadas de Oitocentos.

Os municípios desenvolveram uma ação complementar da oferta central de ensino, mas houve períodos e circunstâncias históricas em que atuaram de modo supletivo e como alternativa identitária e agregadora dos munícipes, através de uma política cultural e educativa deliberada, e pondo em marcha uma concertação de interesses e prioridades do local. Neste quadro, falar de município social, falar de município sociocultural ou falar de município educativo, que são expressões afins ou, de certo modo, substitutivas, não expressa a intencionalidade e o sentido instituinte com que os municípios participaram na educação e na cultura. Em regra, os desígnios instituintes deram origem a ideários e planos de ação pedagógica, que não foram inteiramente consolidados.

O conceito de *município pedagógico* traduz, com mais aproximação, a meta-história que subjaz a tais convergências, porque, não obstante a história substantivar e comprovar que a ação, nos domínios da cultura e da escolarização, fora orientada e promovida com êxito, frequentemente o grau de consolidação ficou aquém do projetado. Sobretudo, ficou aquém do desejado. Ou seja, aculturando, escolarizando, formando e socializando, os municípios investiram-se de uma função pedagógica, mas não lograram atingir tal horizonte.

3. História dos municípios portugueses: o administrativo, o pedagógico, o institucional

A constituição do Estado Moderno (educador) teve aspetos comuns na modernização europeia e ocidental, tal como a polarização e o local educativos tiveram expressões, dimensões e estatutos que variaram de país para país e de período para período. A geografia escolar, na generalidade, coincidiu com a cartografia político-administrativa. Ainda no decurso do Antigo Regime, mas com maior incidência e determinação com a Revolução Liberal e, posteriormente, com a primeira República, os municípios portugueses assumiram uma estratégia de

integração e valorização local através da instrução pública. Ou seja, a construção do município político e administrativo envolveu a construção do município pedagógico. Na história dos municípios, cruzam o administrativo, o pedagógico, o institucional. No caso português, a principal fonte de direito municipalista residiu no poder de administração. Portadores da representação e instituição sociopolítica e legitimados por uma estrutura governativa colegial, com poderes de convenção, taxaço e execução, os municípios transitaram do Antigo Regime e permaneceram na Contemporaneidade Portuguesa como primeira instância da causa pública.

A fonte de legitimidade dos municípios na instrução não tem origem na Revolução Liberal; como comprova a polémica pombalina com a Câmara de Lisboa, também não fora anulada pelas reformas estatais pombalino-marianas. A ofensiva ao poder nobiliárquico e a integração da nobreza de serviços na esfera estatal, a que vieram associadas as reformas administrativas dos primeiros anos de governação de D. Maria I, foram redutoras do poder senhorial e fizeram desaparecer muitas honras e coutos, em boa parte por insolvência financeira. Neste contexto, os municípios, porque puderam continuar a arrecadar e gerir verbas próprias, oriundas de contribuições, emolumentos e coimas, viram mantidas ou mesmo ampliadas as suas prerrogativas. Duas fontes de legitimidade e autonomização para os municípios foram a manutenção de prerrogativas fiscais, orçamentais, administrativas e, correlativamente, a integração diferenciada em sistemas e dispositivos formalizados e regulamentados, como veio a suceder com a instrução e a cultura, na sequência da Regeneração.

4. Municípios e municipalismo na Educação e na Cultura **– Desafio historiográfico**

Tal como está planeado no Projeto Atlas-Repertório, a história dos municípios e das regiões na educação e na cultura envolve um programa investigativo que construa e faça aplicação de uma teoria de conjunto, constituída por modelos e conceitos para descrição, denominação, categorização, explicação da realidade e comunicação científica do conhecimento histórico. Dado tratar-se de um objeto que corresponde a uma pluralidade de unidades observáveis, é necessário inventariar, cartografar, medir, comparar, nos planos diacrónico, social, geográfico, distintos quadros histórico-pedagógicos que congregam, sob o formato de mapa e com

recurso a cálculos estatísticos, informação referente a alfabetização, oferta escolar, públicos e frequência escolar, recursos, estruturas de fomento, administração e controlo. Na base deste programa está a história da educação e da escolarização, complementada e iluminada por uma teoria de Estado; uma teoria do local educativo; uma teoria do municipalismo e do regionalismo, constitutivos do Estado-Nação, portadores de autonomia e tendentes à autossuficiência. Nesta investigação, tomam-se como unidades de observação a escola e a estrutura cultural. O município será uma unidade de observação compósita e produto da ideação meta-histórica de município pedagógico. O principal produto desta investigação será um *Atlas Histórico-Educativo por Municípios e Regiões*. A freguesia, ainda que contemplada de forma singular, é observada e referida como constitutiva do município. O distrito é tomado como compósito histórico-geográfico e demográfico de municípios e instituições escolares. A região (Província), variando em conformidade com as conjunturas, será reconstituída como acumulação de municípios ou de distritos.

Para uma teoria de conjunto é assim necessário equacionar o município como centro-local educativo e como instituinte. O local educativo é portador de individualidade e ideação autárcitas, enquanto parte de um sistema e segmento da estrutura orgânica e administrativa mais ampla, regional, nacional ou mesmo transnacional. A teorização do local inclui descrição, representação e composição, como há dimensões de sustentabilidade e progresso, designadamente a população, a economia, o urbanismo, a rede de acessos, a organização do poder, o orçamento. A consistência do local apresenta-se dependente do grau de integração, identidade, participação e mobilização dos sujeitos.

A história dos municípios permite combinar mudança e transformação com permanência e institucionalização. Os municípios do Antigo Regime tinham no foral um documento fundante, delimitativo e regulador. Evoluindo, convencionaram usos e costumes, puseram em prática uma escrituração, fortaleceram um estatuto instituinte e projetivo. Na transição liberal, os municípios, detentores de tradição, estatuto e modelo governativo, inspiraram as novas estruturas nacionais. Com a Revolução Liberal e a reconstituição dos Estados-Nação, os municípios tomaram o estatuto de componente sistémica, integrada e constitutiva da nova realidade nacional. Mergulhados numa tensão entre autarcia e descentralização, funcionavam como polos, replicativos da complexidade e da convergência desenvolvimentista. Mantinham orçamento próprio para o sustento das populações, criação de infra-

estruturas urbanas, benfeitorias materiais e técnicas, autossuficiência governativa. Cumpriam um plano de desenvolvimento nacional, contribuindo com créditos financeiros para o orçamento central, fornecendo recrutas. Asseguravam localmente a instrução e a proteção social, em consequência de planos, deliberações e regulamentos nacionais.

A radicalidade das perspectivas autonómicas no campo da educação e da escolarização, com vista à formação de quadros e à especialização de técnicos orientados para o desenvolvimento local, permite à historiografia concetualizar um horizonte de expectativa que se idealizava no município pedagógico. Foi na segunda metade do século XIX e com maior incidência no último quartel de Oitocentos que os municípios viram legitimada a função instituinte, em matéria de escrituração orgânico-pedagógica e de instrução. As profissões assentes na formação escolar e as manifestações de sociabilidade escrita constituíram um estímulo para o fomento de cursos técnicos e para a ampliação de estruturas formativas e de espaços culturais.

A teoria de conjunto a que se alude nesta investigação articula, reiterar-se, o local com o institucional, integrados em projetos de âmbito nacional, e sintetiza-se no conceito de *município pedagógico*, aqui apresentado como um desígnio que deu sentido e campo ao desenvolvimento histórico, mas também constituiu os limites do municipalismo como movimento pedagógico e cultural. O município pedagógico congrega as perspectivas e dinâmicas do local com as políticas centrais. A história do municipalismo congrega dimensões de autarcia e polarização com dimensões de descentralização e de corresponsabilização do local em planos e desígnios oriundos do poder central. A ação e a participação dos municípios na educação e na cultura fez-se sentir e manifestou-se em três direções: autonomia e autossuficiência; complemento da oferta central; suplemento, desdobramento e multiplicação de centros de dinâmica local. A noção de suplemento foi posta em prática a partir da segunda metade do século XIX, cujos orçamentos do poder central passaram a incluir e admitir a subvenção de outros agentes e contribuintes. A regulação e normalização, ao tempo implementadas, tornaram possível a diversidade e a subsidiariedade de tributos.

Pelo municipalismo pedagógico se abre uma via de historicidade que permite conhecer o local educativo nas suas singularidades, denominações e formas de evolução, como nas linhas de continuidade e transversalidade enquanto constitutivo dos Estados-Educadores europeus. A reconstituição geográfica e pedagógica do municipalismo e do regionalismo na educação permite estudos histórico-comparativos

e estudos com alcance transregional e transnacional, contextualizantes e explicativos da constituição europeia. A administração concelhia inspirou a ordenação do Estado Liberal. Face, designadamente, às historiografias francesa, belga, espanhola, a realidade portuguesa não está estudada de forma a constituir um conhecimento suficientemente representativo, descritivo, analítico e crítico da singularidade portuguesa, e de forma a cotejar e comparar a história portuguesa com a história das regiões e das nações constitutivas da modernidade ocidental, muito particularmente europeia.

A teoria do municipalismo na educação e na cultura, que ilumina este Atlas-Repertório pode sistematizar-se do seguinte modo:

- 1)** binómio (tensão recorrente) entre o Local (município/município pedagógico) e o Estado/Nação, ou, por outra terminologia, entre o Centro e a Nação/Estado;
- 2)** quadro de desenvolvimento histórico-político formado pelo estrutural (histórico/geográfico); pelo evolutivo (demografia/urbanismo/progresso); pelo conjuntural (representação/reivindicação; consultas/inspeções; planos/mapas; organizações/comissões);
- 3)** sequência processual (semântico-estatutária) que inclui polarização (representação/petição/reivindicação); constituição de um centro-local (plano/organização); uma subsidiariedade (participação/ideário/expansão); uma complementaridade (integração como instância orgânico-corporativa); uma alternativa (territorialidade/autonomia).

O município pedagógico como desígnio e constructo histórico congregou as noções de autarquia/orgânico-funcional, enfim, um ideário/soberania. Sistematizando, estão em reconstituição e análise dois processos históricos correlativos: o da representação/legitimidade resultante do estatuto administrativo dos concelhos, que inclui a abolição dos forais e que criou soberania orçamental; a mediação entre público/privado, que, com as novas participações/obrigações concelhias no campo escolar, político, social, cultural, inclui a incursão e a legitimação do município como sendo esfera pública.

Do trânsito de Setecentos a meados do século XIX, a instrução e a escola não apenas passaram a integrar a esfera do público, quanto foram constitutivos de tal processo. A Regeneração criou um conjunto de princípios e fez implementar um conjunto de regulamentos que estruturaram a instrução pública, dotando-a de uma

progressão curricular, que abrangia alfabetização escolar, formação técnica, ensino liceal. O plano regenerador para a instrução incluiu uma escrituração, um corpo de profissionais, uma materialidade, uma inspeção. A oferta escolar passara, a partir de então, a ser assegurada pelo sector público e pela iniciativa privada e corporativa. Os municípios assumiram o fomento e a coordenação da instrução, dando consequência ao princípio de subsidiariedade. A política republicana foi de integração do municipalismo na orgânica e na orientação nacional do ensino, compatibilizando as incumbências estatais com as prerrogativas municipais, que poderiam variar de município para município. Com o Estado Corporativo, os municípios foram integrados na cadeia ascendente da estrutura escolar.

OS MUNICÍPIOS PORTUGUESES NA EDUCAÇÃO E NA CULTURA

1. O Município como instância pública do local

Vindos do Antigo Regime, com as reformas iluministas de Setecentos e com a Revolução Liberal, os municípios foram integrados na esfera pública sem perderem o estatuto de representação das populações (no que residiu identidade) e preservando poder de decisão e governo próprio (no que continuaram a residir um sentido evolutivo e um processo instituinte). Tomando como referências a educação e a instrução, matérias que as Reformas Pombalinas, através da estatalização, inseriram na esfera pública, as aceções municipalistas de representação e instituição faziam parte de um *continuum* político, sustentado no âmbito da planificação central. A noção de plano, aplicada a uma cartografia e a uma normalização alfabetizadora, incluía uma localidade e uma mobilização que os municípios, enquanto instâncias públicas e instituintes, garantiam.

A política pombalina para o Ensino recuperou a noção de plano, (re)criando uma Rede de Escolas Menores que estavam para além quer do ensino ministrado nas Congregações, quer das Cadeiras de iniciativa particular. A rede de Escolas Menores incluía as Cadeiras de Primeiras Letras. A elaboração de inquéritos gerais com informação contabilística e cartográfica vinha já do século XVII, mas a utilização destes dados, como base para equações e ponderações políticas que articulavam a evolução geográfica com o esquadrinhamento geométrico da governação, foi uma conquista do

século XVIII. O Plano de Escolas Menores pombalino foi apresentado pela Real Mesa Censória, em 3 de agosto de 1772, e publicado como anexo à Lei de 6 de novembro de 1772. Este mapa veio a ser ampliado por Alvará de 11 de novembro de 1773, publicado sob a designação de Complemento, já resultante, em boa parte, da pressão das câmaras concelhias. Na criação da rede escolar pombalina foram tomadas em atenção a demografia, a centralidade regional, o estatuto jurídico-administrativo.

Com base num estudo sobre a Província de Trás-os-Montes, é possível inferir que naquele Plano pombalino foram respeitados, por ordem decrescente de prioridade, os seguintes parâmetros e os seguintes critérios: 1.º foram providas de uma Cadeira de Primeiras Letras as cidades e vilas com mais de 1.000 habitantes; 2.º foram igualmente providas de uma Cadeira de Primeiras Letras as cidades e vilas sede de concelho ou de comarca (critério que prevaleceu sobre os centros populosos, que, não sendo sede de concelho, ficassem situados no Termo); 3.º foi tido em atenção o fator urbano, associado a uma abertura comercial (comércio fixo, feira regular); 4.º foi considerada a existência de juiz de fora (o critério jurídico-administrativo também foi aplicado, em alguns casos em que apenas havia juiz ordinário); 5.º foi ainda considerado o ordenamento geral do território, dado terem sido contempladas povoações urbanas que, não sendo suficientemente populosas ou não sendo capital de concelho ou comarca, eram, no entanto, centros-território onde poderiam acorrer alunos das terras circunvizinhas.

Na elaboração do Plano, a Real Mesa Censória tomou em atenção o contributo dos Corógrafos. Foi calculado o número de habitantes de cada comarca do Reino e ponderado “um regular, e prudente arbítrio” relativo aos que pudessem beneficiar dos mestres. Em cada Escola Menor haveria mestres para cada uma das Artes, a fim de que, instaladas em cidades e vilas, constituíssem “uns Centros, nos quais os Meninos, e Estudantes das Povoações circunvizinhas possam ir com facilidade instruir-se”. Na nomenclatura e na topografia constantes do Plano pombalino, como posteriormente nas designações adotadas no Alvará de 16 de agosto de 1779, promulgado pela rainha D. Maria I, *Lista das terras, conventos e pessoas destinadas para professores de filosofia racional, retórica, língua grega, gramática latina, desenho, mestres de ler, escrever e contar, como também dos aposentados nas suas respetivas cadeiras*, a designação concelho foi utilizada. Tomados como centro de desenvolvimento, os municípios foram a principal unidade de representação, atraindo as populações e congregando os fatores de desenvolvimento, inclusive as Congregações religiosas, no ensino e na ordenação social.

Na sequência das ponderações e decisões políticas, designadamente das que recuperavam a noção de «plano» e de «centro», e da aplicação do *Subsídio Literário* (imposto destinado a constituir um fundo financeiro para suportar as despesas estatais com a instrução), a documentação da época regista um crescendo de representações com pedidos e protestos, relativos à criação de Cadeiras de Primeiras Letras, ou mesmo relativos à criação de Escolas Menores. Oriundas dos poderes locais e de individualidades ouvidas a título próprio, são, no geral, pedidos que intentam retificar a informação, fundamentando a conveniência de ampliar a rede, ou deslocar uma ou outra Cadeira, mas são também alegações e reivindicações para que o contributo para o *Subsídio Literário* seja tomado como direito à criação de Cadeiras Régias. No entanto, esse não era o entendimento do legislador, posto que se tratava de um imposto nacional a ser redistribuído por critérios estatais. Em qualquer dos casos, a documentação histórica comprova que os municípios chamaram a si o direito de representação e que, na generalidade, são as Câmaras que deliberaram contestar e tomaram a iniciativa de fazê-lo. Circunstâncias houve em que, analogamente às aclamações, a representação vem encabeçada pela Câmara, seguindo-se-lhe os representantes da Nobreza.

A emergência da esfera pública na crise do Antigo Regime reservou aos municípios o direito de representação e de reivindicação, muito particularmente no domínio da instrução. Contrastando com os senhorios e as honras, cujo estatuto raramente é tomado em consideração e cuja nomeação não é usada para denominar a respetiva escola, os municípios surgem sempre associados e inventariados na malha de escolas que lhe corresponde. Os inventários de época não permitem retirar conclusões em termos de propriedade das escolas, mas permitem inventariá-las e cartografá-las em função dos centros geográficos e administrativos. Tratava-se de centros cujo desenvolvimento era produto de uma economia aberta e de livre circulação, em nada congruentes com o estatuto de senhorio ou de honra.

A cultura escrita está na base do Iluminismo e do progresso. Neste quadro os municípios adequaram-se, assegurando uma escrituração e atualizando as práticas administrativas e jurisdicionais. A representação e o governo local são os dois aspetos através dos quais os municípios instituíram e se instituíram como instância pública do local. O Plano Iluminado para a instrução e o ensino integrou os municípios como instâncias de referência e de promoção, ainda que o orçamento fosse nacional e a um maior contributo financeiro não correspondesse necessariamente uma melhor

oferta de ensino. Houve continuidade no âmbito da orientação estatalizante das sucessivas governações pombalina, mariana, joanina, num período de mais de meio século (1772-1820). A *Relação das Escolas de Primeiras Letras por Províncias e Comarcas* (1774) veio a ser tomada como referência na Consulta da Junta (Diretoria) Geral dos Estudos (1800).

A denominação concelhia está presente no Mapa proposto pela Real Mesa Censória (Alvará de 6 de novembro de 1772) e no Suplemento ao Mapa dos Professores, e Mestres das Escolas Menores (Alvará de 11 de novembro de 1773), de onde constam ainda as Unidades Escolares (Cadeiras/Mestres/Escolas Menores); consta também das folhas de pagamento aos professores decorrentes do *Subsídio Literário*. Como consta dos Livros Camarários respetivos, os *alvarás*, as *nomeações e listagens* de Mestres particulares foram estipulados por município (*Livros de Privilégios e Mercês*). Pelos orçamentos camarários é possível reconstituir os mapas de funcionários e respetivas rendas, designadamente os Partidos de Medicina da Universidade de Coimbra (20 de agosto 1774). A Lei de 16 de agosto de 1779 contém a nomeação de Professores. Num total de 202 locais com professor, 14 são concelhos, 15 coutos e 5 honras (Cf. Adão, 1997, pp. 447-451). No período entre 1773 e 1794, é possível reconstituir a rede de Mestres de Primeiras Letras e de Escolas Menores através das *Folhas de Vencimento* (Arquivo do Tribunal de Contas). Pelo Alvará de 8 de fevereiro de 1791, as Aulas do Colégio das Artes e as Aulas dos Primeiros Estudos da Comarca de Coimbra foram confiadas à Inspeção e ao Provimento do Reformador da Universidade de Coimbra. Por Alvará de 21 de agosto de 1795, foi abolido o *Tribunal da Real Mesa da Comissão Geral sobre os Exames e Censura dos Livros*. O exame e censura de livros e impressos foram então confiados à Universidade de Coimbra.

Com alcance específico, a relação elaborada em cumprimento do Alvará Régio de 31 de janeiro de 1800, contém a *Lista dos Mestres actuaes de Primeiras Letras na Corte e Provincia da Estremadura cujas Contas de Officio forão remetidas*². Previstas desde a legislação de D. Maria I, foram estabelecidas, pelo Alvará de 31 de outubro de 1814, 18 Mestras de Meninas na cidade de Lisboa. Por Portaria de 10 de outubro de 1815, foram criadas Escolas de Ler, Escrever e Contar em cada um dos 24 Regimentos de Infantaria, 12 Batalhões de Caçadores, 12 Regimentos de Cavalaria, 4 Regimentos de Artilharia e no Corpo da Guarda Real da Polícia de Lisboa.

² Biblioteca Nacional de Portugal, Res., “Ribeiro dos Santos”, Ms 1, n.º 12.

Tal como ficou sugerido, entre os principais parâmetros para a criação de cadeiras e de escolas menores eram tomados em atenção a demografia e o estatuto jurídico-administrativo. Em consequência, na estruturação de um potencial de desenvolvimento não pode deixar de ser tomada em consideração a população de cada município e será tomada em atenção a correlação entre a criação de escola e a existência de juiz de fora. Para o efeito, será tida em atenção a Relação de 1811 das terras com juiz de 1ª instância: *Mappa alfabético das povoações de Portugal, que tem juiz de primeira entrância, Lisboa, 1811*.

Até à Revolução Liberal, os concelhos e, de modo análogo, as outras estruturas do poder local ficaram impedidos de estabelecer ou reter qualquer coleta para promover ou sustentar o ensino. O imposto geral do *Subsídio Literário* tinha convertido o ensino em matéria de Estado. Manteve-se, todavia, a iniciativa privada. Ao assumirem a representação das populações, noutras como nesta matéria, os municípios instituíram-se como instância pública e instituíram o local como espaço público. Os municípios continuaram a dispor de iniciativa própria no campo social, sustentando Misericórdias, Asilos, Casas de Roda (Cf. Pinto, 1820, e Câmara Constitucional da Cidade do Porto, 1823). As fontes do poder concelhio não eram uniformes. Como assinalou Francisco Franklin, ao coletar e seriar os Forais, havia Forais antigos, novos e novíssimos, e havia Terras cujo Foral estava inserto noutras (1816, p. VI). Para além dos Forais, os concelhos regiam-se também por Regulamentos próprios, designadamente por *Usos e Costumes*, convenção que cada concelho havia legislado, criado e aprovado, e cuja jurisdição assumia. Uma das prerrogativas em que a jurisdição municipal tinha permitido alterações em face das necessidades era o *Cabeção das Sisas*. Houve municípios, como o de Barcelos, que fizeram uso dessa verba para sustentarem um Mestre de Primeiras Letras. Também a consulta dos *Livros de Chancelaria* revela um número significativo de autorizações para pagamento a Mestres de Primeiras Letras, através de verbas concelhias.

Com a criação de impostos gerais, como foi o caso do *Subsídio Literário*, os proventos dos particulares foram afetados, enquanto, por outro lado, o pagamento direto aos mestres municipais deixou de ser possível. Esse impedimento foi justificado por Soares Franco ao comentar a Lei de 4 de junho de 1821, que reduzia de metade os encargos dos Forais; em seu entender, os impostos gerais estavam mais conformes às Bases constitucionais (1822, p. 3).

2. O Município como polo de nacionalismo

Uma das perspetivas históricas mais frequentemente praticadas na historiografia portuguesa, particularmente na história da educação, assenta no binómio gerado pelas noções de centralização-descentralização. Tais noções, como as de centro e periferia, são categorias historiográficas, como lembra Nuno Monteiro (1993, p. 315). O poder local revestiu-se das características que as fontes do direito e as circunstâncias históricas lhes atribuíram ou toleraram. Com a Revolução Liberal, os concelhos viram aumentar as suas prerrogativas políticas. Nos termos da Constituição de 1822, eram criados os distritos, e em cada distrito haveria um Administrador Geral, nomeado pelo Rei (Artigo 212.º). O Administrador Geral seria auxiliado, no exercício das suas funções, pela Junta Administrativa, composta de tantos membros quantas as Câmaras do distrito (Artigo 213.º). O governo económico e municipal era exercido pelas Câmaras, que o cumpriram na formalidade da lei (Artigo 218.º) e as Câmaras eram compostas por Vereadores eleitos, dos quais o mais votado seria o Presidente, e por um Procurador e um Escrivão (Artigo 220.º). Com dados recolhidos junto das Provedorias, nas contagens e denominações de 1821 e de 1828, da segunda das quais era esperado sair uma Carta nacional para a instrução, ressalta uma vez mais a designação de concelho, deixando inferir quanto o estatuto de concelho era tomado em consideração na inserção pública dos assuntos socioculturais.

A Regência da Ilha Terceira foi uma experiência de governação em que o concelho foi tomado como espaço de instituição e organização escolar. No entanto, a reorganização constante do Decreto n.º 23 de 16 de maio de 1832, em que o Reino seria dividido em Províncias, Comarcas e Concelhos, foi improcedente, uma vez recuperado o poder pelos Liberais em 1834. As Cortes chamaram a si a responsabilidade de uma reforma administrativa com repercussões regionais e orgânicas, contrariando “a tradição de autonomia municipalista, que pesava muito como legado que, afinal, constituía talvez o mais forte dos fundamentos da Revolução” (Caldas & Loureiro, 1966, p. 86). Com efeito, vários estudos procuram demonstrar que a origem e a legitimidade do poder municipal português não emanam do direito constitucional que o reconheceu como portador de soberania. Com as Cartas Constitucionais, tal soberania foi condicionada, quer ao veto régio, quer aos quadros ideológico e legislativo nacionais.

Foi em sede de Direito Administrativo, e com mais propriedade pelos Códigos Administrativos, que os principais assuntos relativos ao poder municipal passaram

a ser legislados e regidos. É o que pode concluir-se, relendo os estudos de Marcelo Caetano. Este assunto tem sido objeto de apurados estudos e publicações, como sistematizam e comprovam os estudos de António Manuel Hespanha (2004). A definição e regulação do poder municipal foi assunto retomado nas sucessivas revisões dos Códigos Administrativos. A Lei de 18 de julho de 1835 repartia Portugal em distritos, concelhos e freguesias. O total de concelhos seria reduzido para 498, incluindo já 21 concelhos novos. Mas foi na sequência do Código Administrativo de 1836 que, pelo Decreto de 6 de novembro de 1836, com assinatura de Passos Manuel, o total de 826 concelhos até então existentes foi reduzido para 351, contando já com os 21 entretanto criados. O Código Administrativo de 1836 veio a ser revisto pelo Código de 1842, promulgado por Costa Cabral, que continha uma redistribuição territorial-administrativa. Em 1855, o total de concelhos era de 256 e em 1864 era de 263.

Em final dos anos trinta de Oitocentos, respondendo a Circulares dos respetivos Governadores Civis, as Câmaras passaram a organizar uma folha de pagamento a Mestres e a Professores, e uma informação sobre as Escolas de Primeiras Letras que recaíam sob a alçada concelhia. Erigidos a municípios, geridos por autoridades eleitas a que se associava um administrador, os concelhos constituíram-se como espaços integrados, tendo as câmaras municipais, direta ou indiretamente, passado a interferir em todos os domínios da vida pública, com grande incidência no fomento da instrução. Na sequência da Lei Costa Cabral para a Instrução Pública (1844), a manutenção e o alargamento da rede escolar passaram para a responsabilidade das Câmaras Municipais e das Juntas de Freguesia.

O município configurado por Henriques Nogueira e proposto por Herculano como principal instrumento de salvaguarda da autonomia das comunidades, face às orientações de teor nacionalista e uniformizador, e como móbil para o desenvolvimento e modernização, inspirou as reformas da década de setenta. Henriques Nogueira idealizava o município moderno «município novo» como “independente, grande e rico para realizar a obra da reforma estrutural e de vitalização democrática de Portugal” e admitia que, em consequência, Portugal não comportasse mais que 66 a 100 municípios (s/d, p. 220).

O financiamento dos municípios, para as despesas de instrução, foi matéria de controvérsia e de deliberação política nas sucessivas alterações do Código Administrativo. Até à extinção do *Subsídio Literário*, em 1857, as verbas para

pagamento aos professores eram asseguradas pelos fundos daquele imposto. Cabiam entretanto aos municípios a renda do edifício escolar e a gratificação suplementar aos professores cujos alunos tivessem sido aprovados, ou aos professores que asseguravam curso noturno. A Lei de 20 de julho de 1866 estrutura um «sistema» de educação e de instrução que acompanhe o desenvolvimento dos indivíduos em todas as idades e no qual “a ação do estado corra a par com o concurso livre dos cidadãos”. A implementação desse sistema incluía a fundação de cursos de adultos, a criação de novas cadeiras de francês ou inglês, onde fossem também ensinadas noções de administração pública, ou de economia rural ou industrial. Este processo foi objeto de Instruções detalhadas publicadas na mesma data que, tal como a lei, foram assinadas por Mártens Ferrão³. A pretexto da criação de Cadeiras e muito particularmente da construção de casas de escola, acabava de ser disponibilizada pelo Estado a verba 10.000\$000 réis e posto a concurso o legado Conde Ferreira, no montante de 144.000\$000 réis (destinado à construção de 120 escolas); foi regulamentada a constituição de um fundo orçamental por parte das Câmaras e das Juntas de Freguesia. A disponibilização de verba própria era condição necessária para que umas e outras pudessem concorrer a qualquer daquelas verbas. Para poderem ser elegíveis, no concurso ao legado Conde Ferreira, regulamentado pelo Decreto-Circular de 20 de julho de 1866, quer as municipalidades, quer as juntas de paróquia deveriam dispor de uma verba de 400\$000 réis. Para obtenção dessa verba, poderiam socorrer-se de donativos, do produto de baldios ou de bens próprios, de derramas paroquiais, de receita obtida por qualquer outra fonte legal. Pelo Código Administrativo promulgado por Mártens Ferrão (1867), foi criado um fundo municipal para a instrução, composto por verbas camarárias e verbas devolvidas pelo governo central.

Este ciclo histórico caracteriza-se por uma polarização, em que os municípios se afirmaram como instâncias de fomento e consecução de um plano de desenvolvimento nacional. O fomento da economia e da iniciativa local, para além de aspetos referentes ao estatuto administrativo, foi objeto de um novo instrumento de governo: o fundo municipal (1866). É um longo período histórico, todo ele orientado para a nacionalização, mas no âmbito do qual é possível distinguir algumas conjunturas fortes: o Vintismo; o Liberalismo; a Regeneração.

³ *Diário de Lisboa*, 163, 23 de julho de 1866. Na verdade trata-se de João Baptista da Silva Ferrão de Carvalho Mártens, que a historiografia vulgarizou como Mártens Ferrão.

A Revolução de 1820 deu continuidade a um aumento da procura de ensino que vinha da década anterior. A Constituição de 1822 estabeleceu a liberdade de criação de Cadeiras de Primeiras Letras e de Escolas Menores, desde que fosse dado conhecimento às autoridades concelhias. A oferta particular de ensino não logrou corresponder às representações, por parte de algumas câmaras e populações que, sendo contribuintes do *Subsídio Literário*, se viam privadas de uma oferta pública de ensino. Houve continuidade entre o crescimento da oferta de ensino, que vinha das décadas anteriores, e a ampliação subsequente à Revolução. A afirmação do município como território, economia, administração, jurisdição forçou à redefinição e reordenação do país: as estruturas políticas locais foram convertidas em concelhos e o total de concelhos foi reduzido, tendendo para uma dimensão média. Na década de vinte do século XIX, ficaram registados dois inventários, cuja elaboração visava preparar um plano de redistribuição e criação de Escolas. A *Relação de todas as Escolas do Reino que são da Inspeção da Junta da Directoria Geral*, de 1821, foi organizada por municípios, comarcas, provedorias e, para além de contar o registo das escolas existentes, destinava-se a fornecer informação à Inspeção. O cotejo da relação de escolas com os mapas eleitorais de 1821, que foram organizados por províncias, divisões eleitorais, concelhos, freguesias/habitantes e fogos, permite verificar a correlação com a demografia e estabelecer um potencial de desenvolvimento, numa conjuntura particularmente decisiva, dada a intensa procura de ensino, como comprovam as Exposições e Representações à Junta da Diretoria dos Estudos.

O Alvará de 10 de junho de 1826 autorizava que os membros das Ordens e Congregações pudessem dedicar-se ao ensino da mocidade. No ano de 1827, foi elaborado novo levantamento: *Relação dos Empregos, Estabelecimentos, Escolas e Substituições do Ensino Público em 1827*. Destinava-se a preparar a Reforma dos Estudos consagrada no Decreto de 9 de agosto de 1828. Esta Relação, elaborada pela Junta da Diretoria-Geral dos Estudos, contém as escolas da relação de 1821 e as que entretanto haviam sido fundadas. Pelo Decreto de 13 de julho de 1829, os presbíteros seculares ou secularizados que revelassem proficiência poderiam ensinar Primeiras Letras ou Gramática Latina. Tomando como unidades de registo as unidades escolares e os municípios, será possível cruzar os diversos tipos de listagens, as elaboradas pela Diretoria-Geral dos Estudos, como foi o caso da *Relação dos Empregos, Estabelecimentos, Escolas e Substituições do Ensino*

Público (1823 e 1827), em que surgem mencionadas, para Lisboa, 21 Escolas para Meninos, 18 Escolas para Meninas e 3 Mestras Pensionistas e, para o Porto, 6 Escolas para Meninas, com outras referências, como seja a das Escolas na ilha da Madeira (1822), constante do *Index das Leis* (letra M).

Uma vez regressados ao poder, os Liberais (1832) procederam a um conjunto de reformas pelas quais o município foi tomado como entidade jurisdicional e orgânica no contraponto ao poder central. O município instituiu o local. O Liberalismo corresponde a uma conjuntura de intensas transformações, dando curso ao municipalismo. O Decreto de 16 de maio de 1832 previa a organização do Sistema Administrativo. Pelo Decreto de 28 de junho de 1833 foi aprovado o *Mapa da Divisão do Território de Portugal, e Algarve, em Províncias, Comarcas, Concelhos*. Por Decreto de 9 de janeiro de 1834, foi promulgada nova organização dos concelhos (Câmaras Municipais), tendo vindo a ser criada a figura do Provedor Municipal. Na região do Douro, foi abolido, por Decreto de 30 de maio de 1834, o privilégio da Companhia. Em consequência, os Lavradores e os Proprietários passaram a ser informados do *Subsídio Literário* através das Câmaras Municipais. Como referido, este imposto era de âmbito geral e os municípios foram progressivamente envolvidos na sua cobrança. A partir da década de quarenta, os municípios dispunham de Cadastros de Funcionários, Folhas de Pagamento, orçamentos.

As décadas de trinta e quarenta foram assinaladas pela publicação de legislação integradora que, sob a forma de regulamentos gerais, estabelecia a conexão curricular entre os diferentes níveis de ensino. Tal orgânica tinha repercussão no plano geográfico e jurídico-administrativo. Nesta (re)distribuição, o território municipal materializava e dava relevo à instituição do local. Em 1832, com a Regência da Ilha Terceira, esteve em curso a municipalização desta ilha, que incluiu a criação de novas Cadeiras de Primeiras Letras. O Aviso de 3 de janeiro de 1833 recomendava a existência de uma escola pública de primeiras letras em cada freguesia da Ilha. O desígnio de uma Reforma da Instrução ficou plasmado no Decreto de 2 de novembro de 1833, pelo qual foi criada uma Comissão para apresentar um *Plano geral dos estudos, educação e ensino público, a criação de estabelecimentos literários, a reforma dos existentes, incluindo a Universidade de Coimbra*. Dessa Comissão fez parte Almeida Garrett. Na sequência, o Ofício circular de 24 de dezembro de 1833 continha um Inquérito geral sobre a Instrução. Como aquela Comissão houvesse sido dissolvida, pelo Decreto de 13 de maio de 1835,

foi criada uma outra Comissão para propor um *Plano de Ensino Público, Sistema Geral de Educação e Instrução Religiosa, Civil e Literária*.

Pelo Decreto de 9 de julho de 1833, a Câmara do Porto obteve a criação da Real Biblioteca Pública da Cidade do Porto. Esta biblioteca foi fundada à custa da Fazenda Pública e ficou propriedade da Cidade. A administração foi confiada à Câmara Municipal, com incumbência de assumir a manutenção da mesma. As Reformas do Ensino de 1835, de 1836 e, com maior propriedade, a de 1844 atribuíram ao município as funções de promover e manter o ensino, a que foram sucessivamente acrescidas prerrogativas de jurisdição e administração. A escrituração estatística havia-se tornado frequente: *Estatística do Reino – Ilhas e Províncias Ultramarinas*, publicada em 26.10.1835; criação do Diretório e Estatísticas das Escolas, em 31.12.1835. Data de 6 de novembro de 1837, uma relação das Antigas Cadeiras de Lisboa e Liceus.

O Município passou a ser a referência territorial e orgânica nas Consultas do Conselho Superior de Instrução, posteriores a 1844. O Ensino Primário surge referido por concelho e distrito (21 distritos); o mesmo não acontece necessariamente em relação ao Ensino Secundário. Há menção de Teatros, designadamente nos distritos de Aveiro, Braga, Bragança, Castelo Branco, Coimbra, Évora, Funchal, Horta, Ponta Delgada, Portalegre, Santarém, Viseu, Guarda, Lisboa, Faro, Angra do Heroísmo, Vila Real, Porto. Na atmosfera romântica do nacionalismo, os municípios incorporaram a representação do povo e a voz da nação. A informação mais geral para meados do século colhe-se nos *Verbetes da Inspeção da Repartição de Pesos e Medidas*⁴ e nas *Tabelas e Estatísticas da Inspeção de 1863-64*, publicadas em 1866.

Os municípios surgem como representação do poder local, no quadro das Escolas Públicas e Privadas constantes das Estatísticas que faziam parte dos *Relatórios do Conselho Superior da Instrução Pública* – há estatísticas por ano e por concelho desde 1845, ano em que teve início a aplicação da Reforma Costa Cabral. Estas estatísticas referem-se ao Ensino Público e ao Privado; referem-se à Instrução Elementar e ao Ensino Secundário, nomeadamente aos Liceus e Secções de Liceu (Mapas de 1852). Para o mesmo período, há menção de Escolas e Cursos profissionais comerciais, técnicos, agrícolas; Cursos náuticos; Cursos para a Formação Feminina. Para o Distrito da Horta, há Mapas das Escolas de Ensino Mútuo

⁴ Repartição dos Pesos e Medidas (1862). *Escolas Primárias Públicas de Lisboa* (Biblioteca da Ajuda, Ms).

(1850), Mapas de outras Escolas, Provimentos de Cadeiras de Gramática Latina e outras⁵. Os municípios interferiram na atração e no movimento de Congregações Religiosas, acolhidas com fins filantrópicos e com funções educativas.

Progressivamente, os Regulamentos eram gerais, agregando os vários níveis de ensino e verticalizando o currículo. Ainda neste ciclo longo de municipalismo, que teve início na Revolução Liberal (1820), ressalta uma conjuntura de intenso nacionalismo, concretizada pela Regeneração (1850-1875). No período histórico de um século, ou seja, entre o Pombalismo e a Regeneração, ocorreu uma mudança radical na política educativa. Se, com o Plano Pombalino, a principal orientação política fora distribuir no território nacional uma oferta regular de ensino, com as reformas liberais, e muito particularmente com a Regeneração, o objetivo foi integrar as populações no quadro nacional de ensino, tornando possível o acesso de forma gradativa e qualificada. As unidades de referência deixaram de ser os professores, para serem as localidades e os estabelecimentos de ensino. A escola e a escolarização passaram a ser tomadas como fator de modernização, e o aproveitamento escolar era sinónimo de progresso. O Portugal do Antigo Regime despiu-se de sentido. As transformações em curso, nos domínios da educação e da cultura, foram de natureza complementar, abrangendo a ampliação da rede escolar e a regularização da frequência. Tal complementaridade foi, em boa parte, devida à iniciativa municipal e à criação de leis e regulamentos orgânicos, que tornavam possível e legal quer a iniciativa municipal, quer a iniciativa privada. Parte significativa destas medidas foi estipulada em resposta aos inquéritos da Inspeção, os de 1863-64, publicados em 1866.

Para a elaboração do quadro histórico (1820-1875) no Atlas-Repertório, tomam-se como ponto de chegada os Inquéritos de 1875, posto que congregam a criação e movimentação de Mestres, Cadeiras e Escolas desde a Revolução Liberal, incluindo as transformações subsequentes aos Inquéritos à Instrução Pública de 1863-64. Nos Inquéritos da Inspeção às Escolas Elementares (1875) estão já incluídas as Escolas Conde Ferreira. Os dados referentes aos Inquéritos à Instrução Pública de 1863-64 principiaram a ser publicados no *Diário de Lisboa* n.º 110, de 17 de maio de 1866, onde foram divulgados os dados referentes ao Distrito de Aveiro (Mapas A, B, C). A publicação foi retomada no n.º 117, de 25 de maio de 1866, a que se

⁵ Cf. *Livro de Provisões*, 1845-1856.

seguiram publicações, por ordem alfabética, até o n.º 209. No *Diário de Lisboa* n.º 163, de 23 de julho de 1866, foi publicada uma Circular da Direção-Geral de Instrução Pública, assinada por João Baptista da Silva Ferrão de Carvalho Mártens, que contém as 47 condições para construção das novas escolas. Esta Circular deu provimento ao legado Conde Ferreira, a que podiam candidatar-se as juntas de paróquia e as municipalidades.

Para o Ensino Liceal, são tomados em atenção os Mapas estatísticos da Instrução Secundária e da Instrução Primária (1861-1862) por concelhos — Inspeção e Relatórios dos Comissários dos Estudos (Modelos A e B). Para o Ensino Industrial e Agrícola, há dados estatísticos. A informação sobre o Ensino Particular é mais irregular, ainda que o Inquérito de 1863-64 já contemplasse o Ensino Privado. Para o Distrito de Aveiro, há uma Relação nominal de Diretores de Colégios ou de Escolas e de Professores por concelho, no ano de 1869-70. Para Angra do Heroísmo (1872), há relação dos Diretores de Colégio, Escolas, professores, movimento de alunos por concelho; estatísticas gerais. Para o aproveitamento escolar, dispõe-se de Mapas estatísticos do Ensino Secundário (liceus e escolas anexas) referentes a exames (1873).

Serão elaboradas fichas por escola/concelho/distrito a partir dos dados dos Inquéritos da Inspeção de 1875 e complementados com informação recolhida nas séries documentais mais próximas — assim os Mapas estatísticos de escolas e professores por concelhos (1871-72) e muito particularmente os dados obtidos pelas Inspeções de 1863-64 e de 1866-67. Para o inventário da população tomam-se os dados do *I Censo da População (1864) – Estatística de Portugal. População*⁶. Para as Bibliotecas Municipais e para as Bibliotecas Populares, será elaborada uma ficha por biblioteca, recorrendo a relatórios distritais, elaborados pelos respetivos Governadores Civis, em resposta a um Inquérito Nacional. Para o distrito do Porto, há um relatório detalhado e o mesmo será possível para os restantes distritos, de que há listagens das bibliotecas públicas, populares e escolares, com exceção do de Leiria. Da documentação do Governo Civil de Leiria consta a informação de que não havia bibliotecas que estivessem dentro da categoria de públicas ou de populares. O inventário das Associações Culturais será sempre obtido por aproximação através de algumas coleções de regulamentos.

⁶ Cf. Silva, 1858-1870, tomo IX, 186-188.

3. O local como autarquia – O Município pedagógico

Este ciclo histórico de afirmação do autarcismo municipal inclui uma primeira conjuntura de municipalização-centralismo (1878-1892/1900) e uma segunda conjuntura, a do *Republicanismo* (1900-1926), em que os municípios viram revistos o seu estatuto e a sua função. Este ciclo histórico fica assinalado por movimentos reformistas de natureza diversa, variando quanto à tónica e à perspetiva desenvolvimentista, podendo distinguir-se nacionalismo, federalismo, regionalismo. O municipalismo não constitui uma corrente uniforme, mas os municípios estiveram na base de alguns daqueles movimentos. Na segunda década do século XX, particularmente na fase final, ocorreram congressos municipalistas e regionalistas. Assim, entre os dias 18 a 22 de junho de 1910, decorreu, nos paços do concelho da Câmara Municipal do Porto, o *II Congresso Nacional Municipalista*. Entre 10 e 12 de junho de 1922, decorreu em Lisboa o *III Congresso Nacional Municipalista*. No intervalo, decorreram o Congresso Regionalista de Trás-os-Montes (1920); o Congresso das Câmaras Municipais e Freguesias do Algarve, que teve lugar na sala da Junta Geral do Distrito do Algarve de 26 a 27 de setembro de 1920; o Congresso Regionalista da Beira (1921).

Com a descentralização burocratizada e orgânica do Estado Liberal e Regenerador, regulada pela legislação de D. António da Costa (ainda que de duração efémera) e de Rodrigues Sampaio, os municípios, nas décadas de setenta e oitenta de Oitocentos, fortaleceram a autonomia. Tal autonomia, que significou autarcia jurisdicional, orgânica e económica, ficou manifesta na governamentação e na escrituração. A informação geral sobre as iniciativas municipais e a constituição de uma burocracia local e regional da educação ficaram bem documentadas nos arquivos municipais, datando deste período um primeiro *Fundo para a Instrução*. A intensificação do autarcismo municipalista no terceiro quartel de Oitocentos concretizou-se numa polarização, constituída por um plano autónomo e por uma escrituração uniforme, adequada de município para município. Os municípios constituíram-se como suplemento e alternativa no domínio da escolarização infanto-juvenil, da alfabetização de adultos, da formação profissional. O *Código Administrativo de 1878*, promulgado por Rodrigues Sampaio, resultou de um Relatório e do desígnio de Reformas Administrativas descentralizadoras, com orientação municipalista. Na sequência, foram extintos alguns municípios e foi aprovada uma Reforma da Instrução Primária

(1878). No âmbito destas leis, os municípios deveriam nomear uma Junta Escolar, assegurar uma inspeção, elaborar o Plano escolar municipal, fomentar a instrução, proceder ao recenseamento das crianças em idade escolar, assegurar o pagamento aos professores, fundar e manter bibliotecas municipais, promover e assegurar as Conferências Pedagógicas. Na sequência dessa autonomia, os municípios pugnaram pela manutenção de Escolas Primárias Superiores e de Escolas Secundárias Municipais. Na vigência do Código Rodrigues Sampaio (1878) e nos termos da Lei de 11 de junho de 1880, as Câmaras que não pudessem fazer face às despesas através de verbas próprias ficavam obrigadas a lançar um imposto especial para a instrução pública, que poderia atingir os 15% das contribuições gerais diretas do Estado. A partir de 1880, essas verbas deveriam ser depositadas na Caixa Geral de Depósitos.

A última década de Oitocentos abriu com a criação do Ministério da Instrução Pública e Belas-Artes, pela Carta de Lei de 7 de agosto de 1890 (extinto por Decreto de 3 de março de 1892). No âmbito da revisão do Código Administrativo (1895-96), promulgada por Dias Ferreira, a orientação que consta da legislação de 1892, para além da extinção do Ministério, foi a de contenção geral de custos e do cerceamento das prerrogativas e da autonomia municipais. No Preâmbulo do Decreto de 6 de maio de 1892, apresentado como balanço da implementação das reformas municipalistas assinadas por Rodrigues Sampaio em 1878 e 1881, é referido que continuavam sem escola 1370 freguesias. Era nos distritos de Guarda e Viseu que mais havia crescido o total de escolas. A proporção era de 1,49 escolas por 1000 habitantes no distrito da Guarda; 1,12 no distrito de Viseu; 0,68 nos distritos de Santarém e Lisboa; 0,64 nos distritos de Braga e Viana do Castelo; 0,51 no distrito de Faro. Mas também, como asseverou Sobral Cid quando, em 1914, apresentou no Parlamento a *Reorganização da Administração do Ensino Primário*, houve concelhos, designadamente nos distritos de Évora e Faro, que, tendo receitas privativas para a instrução que excediam os encargos assumidos, não criaram novas escolas, continuando a manter a proporção de 1 escola para 2 000 habitantes (Cid, 1984, p. 419).

Em consequência do balanço apresentado no relatório de Dias Ferreira (1892), foi estipulado um orçamento de contenção para o Município de Lisboa que incluía o sacrifício de algumas escolas centrais, em benefício do aumento do número de escolas de um só professor. Combinando esta com outras restrições, designadamente a alteração do regime de ensino, o legislador estimava uma redução global de custos de 176.123\$080 réis para 93.759\$000 réis. No Município de Lisboa, seriam

transferidas para o Estado as escolas centrais e paroquiais e demais estabelecimentos de instrução municipal, com exceção das bibliotecas populares, das escolas privadas e dos asilos municipais. A Escola Rodrigues Sampaio, a Escola Maria Pia e o Museu Pedagógico eram também sujeitos a este plano de contenção. Na sequência, eram suprimidos os serviços de instrução pública, incluindo a Repartição de Registo e Estatística. Foi suprimida a inspeção permanente de ensino, e o Município de Lisboa passou a estar sujeito a inspeções extraordinárias de ensino, como o restante país.

A inspeção voltava à alçada dos comissários distritais, cargo acumulado com o de reitores dos liceus. Esses comissários passavam a assegurar o registo de exames e registos estatísticos, contando para o efeito com um funcionário transferido dos então extintos serviços de inspeção. É usada a expressão «centralização dos serviços da instrução primária» e, em consequência, extintas as juntas escolares, os delegados paroquiais, as comissões inspetoras dos exames. Eram extintos os batalhões escolares, novidade introduzida nas escolas de Lisboa. No plano financeiro, vários municípios criaram os seus próprios bancos e, para a segurança urbana, criaram a guarda municipal.

No Relatório que fundamenta a contramarcha destas decisões políticas, ressalta o processo de municipalização pedagógica, muito particularmente no caso de Lisboa, em que tinha estado em curso a construção de um *município pedagógico*. Com efeito, por esta reformulação, fica-se a saber que havia uma Direção-Geral dos Serviços de Instrução de Lisboa e havia uma inspeção municipal (Cf. Decreto de 26 de setembro de 1891, designadamente art. 68.º). A Câmara Municipal de Lisboa tinha uma Vereação para a Educação e a Cultura, à frente da qual estiveram intelectuais e publicistas com opinião formada, como foi o caso de Elias Garcia, republicano e introdutor dos batalhões escolares. A Câmara havia fundado bibliotecas escolares e preparara um plano de criação de Escolas Centrais. No quadro da legislação vigente, os municípios tinham dado curso a um ideário de desenvolvimento pedagógico e cultural, criando espaços e dispondo de órgãos próprios. Nos termos do Decreto de 6 de maio de 1892, constava: “Artigo 1.º Passam para o estado e terão expediente pela direção-geral da instrução pública os serviços da instrução primária que, nos termos das leis de 2 de maio de 1878 e de julho de 1885, pertenciam às câmaras municipais”.

Os pagamentos aos professores passaram a ser processados nas administrações de concelho ou de bairro, tendo de ser aprovados pelos governadores civis. Os mapas comprovativos do serviço docente seguiriam das escolas para as administrações

concelhias, no final de cada mês, e ali ficavam arquivados. Estando uma parte dos municípios endividados, foi retomada, com os devidos ajustamentos, a legislação da década de sessenta, com vista à criação de um fundo municipal para a instrução, alimentado por receitas autónomas e por transferências do governo central. Encargos como os de pagamento aos professores voltaram a ser assumidos pelo governo central. Foi também recuperada a figura do comissário distrital, que era o reitor do respetivo liceu.

Apostados na resolução de questões fundamentais da regeneração e progresso da sociedade portuguesa, nomeadamente no combate ao analfabetismo, os republicanos sustentaram o princípio de que cabiam aos municípios o fomento e a tomada de decisões educativas e pedagógicas sobre Escolas Móveis, edifícios escolares, professores de ensino livre para alfabetização de adultos e de crianças, cursos profissionais, arrendamento e construção de salas de aula, criação de bibliotecas para leitura pública. No plano administrativo, a orientação descentralizadora do Regime Republicano ficou consagrada com a reposição, pelo Decreto com força de lei de 13 de outubro de 1910, do Código Administrativo de 1878, ainda que as circunstâncias históricas viessem a forçar que a determinados assuntos continuasse a ser aplicado o Código de 1896 (Cf. Montalvo, 2003, p. 33).

Pelo Decreto de 29 de março de 1911, o Governo da República confiou a administração do ensino às Câmaras Municipais. A administração local foi objeto da Lei n.º 88, criada pelo Congresso da República e promulgada em 6 de agosto de 1913, pela qual foi atribuída às Câmaras Municipais a criação de “estabelecimentos de beneficência, instrução e educação” (Art. 94.º, 4.º). Mas na proposta de Reforma Administrativa discutida pelo Parlamento, em 1914, foi revisto o estatuto de autonomia dos municípios. Nesse quadro, Sobral Cid, Ministro da Instrução, ao apresentar no Parlamento o *Plano de Reorganização da Administração do Ensino Primário*, concluiu que a legislação municipalista promulgada por Rodrigues Sampaio tinha gerado irregularidades na oferta escolar e que da legislação centralizadora da década de noventa não tinha resultado inteiro benefício para a instrução. Em face desses ensinamentos, resumia o seu argumento: “a administração do ensino primário, que no último período da monarquia estava organizado como serviço do Estado pago pelos municípios, passou a ser, sob a República, um serviço municipal largamente subvencionado pelo Estado” (Cid, 1984, p. 423). Propunha que, em face da lei, os municípios não fossem tomados por igual, posto que os de Porto e Lisboa poderiam manter-se inteiramente

autónomos, e que nos municípios das capitais de distrito e nas cidades, a exemplo do que sucedia em Coimbra, fossem criados órgãos aptos a gerir a instrução. Para a generalidade dos municípios, propunha um sistema administrativo que passasse a incluir a província escolar, órgão intermédio entre o Estado e o Município, e junto do governo central uma comissão permanente de instrução primária. Era sobretudo na aquisição, adaptação, construção e administração de edifícios escolares que era esperada uma maior intervenção municipal. Apesar da uniformidade, assegurada pela legislação, regulamentos e normativos de carácter geral, na segunda década do século XX, o estatuto e a ação municipalistas variaram, em conformidade com as prerrogativas e a iniciativa locais e com as circunstâncias históricas. Assuntos de diversificação municipalista foram designadamente as Escolas Primárias Superiores, as Escolas Móveis, as Escolas Centrais.

Assinado por Leonardo Coimbra, o Decreto, com força de lei, de 5 de maio de 1919: a) converteu as Escolas Normais de Lisboa, Porto e Coimbra, bem como as das sedes de distrito em Escolas Primárias Superiores; b) autorizou os municípios a criarem Escolas Primárias Superiores, que em alguns casos puderam servir mais que um município. Se os gastos de um determinado município com a instrução atingissem o limite de 32% de imposto municipal, “o Estado subvencioná-lo-á com a diferença necessária para satisfazer aos encargos da escola” (Art. 9.º, § 2.º). Por Decreto de 7 de janeiro de 1924, assinado por António Sérgio, foram suprimidas as Escolas Primárias Superiores entretanto criadas, podendo subsistir aquelas que fossem integralmente suportadas pelos municípios, ou pelas Juntas Gerais de Distrito. Por Decreto com força de lei de 15 de junho de 1926, foram definitivamente encerradas. Em 1911, o total de municípios era de 291. Esse total tinha sido ampliado para 300 em 1920.

A informação geral sobre as iniciativas municipais e a constituição de uma burocracia local e regional da Educação, a partir da década de setenta de Oitocentos, colhe-se nos Relatórios que introduziam as Reformas. No relatório inicial do Decreto de 26 de setembro de 1891, que abriu ao Centralismo, está registada muita informação geral. Há informação nos Relatórios dos Comissários de Estudos; nos Relatórios dos Governos Civis. A informação relativa a cada município e a documentação sobre circulares, correspondência e aspetos específicos, como sejam a formação profissional, a alfabetização de adultos, estão recolhidas nos arquivos municipais e nos arquivos dos governos civis.

O orçamento dos municípios foi assegurado pelo Fundo da Instrução Pública, criado em 1879 e revisto em 1897 – *Tabela das somas com que as câmaras municipais têm de contribuir para as despesas do fundo da instrução primária no exercício de 1898-1899 (...) nos termos do artigo 14.º da carta de lei de 18 de março de 1897*. Esta tabela com as somas por Câmara Municipal deverá ser relacionada com o potencial desenvolvimentista de cada município, para se obter uma leitura crítica. Neste período, foram criados Museus – assim o Museu Arqueológico do Algarve. Para a reconstituição dos municípios e regiões no Estado Republicano, há informação no *Censo da População* e nos *Anuários Estatísticos*; nos Relatórios e em Inquéritos gerais como o da aplicação da Lei da Separação (1914-15); nos *Diários das Cortes*. Neste quadro, no Atlas-Repertório, será tomado como referência o Censo da população de 1911. Serão também consideradas as Estatísticas de 1915-1919 e as estatísticas de 1919-1926. Serão colhidos dados no *Anuário Estatístico de Portugal* e nas Estatísticas do Ministério da Instrução Pública. Há uma estatística sobre escolas em funcionamento no ano de 1920, obtida por telegrama, com dados enviados pelos Administradores dos Concelhos ou outras entidades.

4. O Município corporativo

No quadro do Corporativismo centralizado, assumido pela Ditadura Militar e consolidado pelo Estado Novo, o Município cumpriu funções de complemento da ação cultural e educativa do Estado e deu congruência à sociedade corporativa. Com o Estado Novo, consagrado na Constituição de 1933, o movimento federativo de base autonómica, tendente à integração das freguesias nos concelhos, dos concelhos nos distritos e dos distritos nas províncias, que tinha vindo a desenvolver-se na década de vinte e que inspirou o regionalismo universitário e educativo previsto na Reforma João Camoesas (1923), cedeu face ao regionalismo oficial. As propostas de regionalismo natural que procuravam integrar as dimensões territorial e económica na tradição corográfica e administrativa, tendentes ao desenvolvimento equilibrado de base endógena, ficaram ultrapassadas pelo regionalismo inscrito no integralismo e no corporativismo centrais.

No contexto corporativista do Estado Novo, a integração dos corpos administrativos, designadamente dos municípios, na organização federativa do território, como células estruturantes da nação, circunscreve-os a uma função

complementar. Nos termos do *Código Administrativo de 1936*, revisto em 1940, à frente do município estava um magistrado nomeado pelo Governo e os vereadores eram eleitos pelo Conselho Municipal. O município corporativo deveria articular a tradição autárcita e a municipalização de serviços com a constituição de fundos e receitas para as componentes administrativa e social, pelo que mantinha a prerrogativa de lançar coletas e de reter parte dos impostos indiretos. No entanto, a generalidade dos municípios, particularmente os rurais, ficou dependente das receitas extraordinárias oriundas de empréstimos e subsídios do Estado. Sintoma da perda de autonomia e de poder de decisão foi que, após o ano de 40, e uma vez criado o Instituto Nacional de Estatísticas, as Estatísticas da Educação deixaram de ser publicadas por concelho.

Por meados do século XX, os municípios acorreram à satisfação de necessidades educativas, escolares e culturais junto de públicos específicos, incluindo a supressão de carências no âmbito escolar. Ciclicamente, os municípios tinham ocorrido como suplemento pedagógico e cultural das populações que representavam, incluindo novos públicos e novas necessidades e ideários gerados pela evolução das circunstâncias históricas. A coberto das políticas de planificação, circunscreveram a sua ação ao estatuto de complemento, mas, em quadros de fomento, assumiram com propriedade funções de expansão e caminho próprio. Assim sucedeu entre finais da década de cinquenta e ao longo da década de sessenta do século XX, nos quais a iniciativa municipal ficou associada à oferta de cursos profissionais, à ampliação e à organização da oferta escolar, a políticas de fomento da frequência escolar. Notória foi também a intervenção junto de novos públicos.

Na década de sessenta, estava finalmente cumprida a universalização da Instrução primária para o público infantil e foi decretada a obrigatoriedade escolar de 6 anos. Os municípios acorreram a encontrar solução para que as crianças vissem assegurada a escolaridade nos locais de origem. A intervenção dos municípios foi extensiva à formação profissional e à alfabetização de adultos. Com o Marcelismo (1968-1974), a ação dos municípios retomou algum pendore de integração regional. Os municípios intervieram na expansão do ensino e na oferta local de cultura. A eles se ficou a dever um reforço da ação social e da melhoria de condições materiais e logísticas para o efetivo cumprimento da Escolaridade Obrigatória.

Em face das fontes de direito municipalista (*Constituição de 1933*; *Código Administrativo de 1936*, revisto em 1940; *Lei n.º 36 507 de 17 de setembro de 1947*,

que introduziu o controlo orgânico e burocrático do sistema – Lei Orgânica do Estado Novo, assinada por Pires de Lima), os municípios, de forma análoga ao que sucedia com as restantes entidades públicas, estavam obrigados ao estreito cumprimento da lei, em matéria de Educação e Cultura. Tal condição está patente na Ordem de Serviço ministerial de 5 de dezembro de 1960, da Direção-Geral do Ensino Primário, pela qual ficou determinado que os reitores e diretores de estabelecimentos das Direções-Gerais do Ensino Primário, Liceal e Técnico Profissional “se forem convidados a secundar ou a colaborar, diretamente, ou por intermédio dos seus alunos em iniciativas de entidades particulares, transmitam superiormente este convite e nada respondam sem receber informações sobre o modo de proceder” (*apud* Sampaio, 1977, p. 18). Pelo Decreto n.º 46 607 de 22 de outubro de 1965, foram definidas as condições para a elaboração da Carta Escolar de Portugal Metropolitano.

No campo específico da Educação e da Cultura, são fontes de direito, com repercussão, direta ou indireta, na política municipal: o Decreto-Lei n.º 36 147 de 5 de fevereiro de 1947, que cria Bibliotecas junto das Escolas Primárias; o Plano de Educação Popular (Decreto-Lei n.º 38 968 e Decreto n.º 38 969 de 27 de outubro de 1952); o Decreto-Lei n.º 40 964, de 31 de dezembro de 1956, que ampliou o Regime de Escolaridade; o Decreto-Lei n.º 42 443 de 10 de agosto de 1959; o Decreto n.º 42 994 de 28 de maio de 1960, que tornou extensiva ao público feminino a escolaridade obrigatória de 4 classes; o Decreto-Lei n.º 45 810 de 9 de julho de 1964, que ampliou para 6 anos a escolaridade obrigatória a partir de 1964-65 (o ensino primário foi ampliado para 6 classes – o elementar, 4 classes, e o complementar 2 classes, podendo ser dispensados destas obrigatoriedade os alunos que frequentassem o 1.º ciclo liceal ou o ciclo preparatório do ensino técnico profissional); o Decreto-Lei n.º 47 480 de 2 de janeiro de 1967, que fundiu o 1.º ciclo liceal com o ciclo preparatório do ensino técnico profissional, criando o Ciclo Preparatório do Ensino Secundário, cujo estatuto veio a ser aprovado pelo Decreto n.º 48 572 de 9 de setembro de 1968. O Decreto-Lei n.º 45 810 de 9 de julho de 1964 previa que nas escolas do Magistério Primário passassem a funcionar dois cursos: o geral e o complementar. No final da década de sessenta, em cada distrito funcionava uma escola de ensino normal primário, sendo os distritos de Horta, Bragança, Guarda, Vila Real, Portalegre, aqueles em que se registava uma maior percentagem de normalistas por 1 000 habitantes. O distrito de Setúbal não dispunha de escola de ensino normal primário.

Para além da informação contida nestes documentos, o Atlas-Repertório colherá outras informações. Sobre os municípios e regiões na Ditadura Militar, há informação geral nos *Anuários Estatísticos* com destaque para os de 1929 e 1931 que inventariam também a oferta e a circulação da cultura impressa (jornais e livros), bem assim como teatro e cinema. Há informação no *Boletim Mensal de Estatística* (1929-1930), sobre Instrução Primária, Ensino Técnico, Instrução Secundária. Com a criação do Instituto Nacional de Estatística no ano de 1940, para esse ano, a informação foi publicada por concelhos⁷. A informação referente ao Ensino Particular e Cooperativo, que teve nas décadas de trinta e quarenta uma grande expansão, será colhida no Arquivo do Ministério da Educação. No Fundo da Direção-Geral do Ensino Primário, pode colher-se informação por concelhos. Todavia, a Estatística da Educação era organizada por distritos para o Ensino Primário e por estabelecimentos para os demais graus de ensino. No Atlas-Repertório, serão apresentadas listagens de escolas e de cursos de adultos por concelho. Também por concelho será organizada uma relação das bibliotecas e dos teatros por concelhos. Para Lisboa, será tomada como fonte principal a publicação *Anais do Município de Lisboa*.

As *Estatísticas da Educação do Ano Letivo 1970*, surgem de novo organizadas por concelhos, o que justifica que se tome este ano como referência. Sobre os municípios e regiões no Estado Novo (até à década de cinquenta), há informação nos relatórios e documentos preparatórios das Reformas dos Ensinos Primário, Liceal e Técnico. Há informação nos Planos de Reforma e Planos de Fomento. Há dados da Inspeção-Geral.

Para a incorporação da população nas bases de dados, recorrer-se-á ao Recenseamento de 1930, que contém resultados por distrito e por concelho. Os dados serão cotejados com os do Recenseamento de 1940 (1.º Recenseamento a cargo do Instituto Nacional de Estatística); Recenseamento de 1960; Recenseamento de 1970. Em 1970, o total de municípios era de 304.

5. O Município democrático – A universalização do ensino

O regime democrático instaurado na sequência do golpe militar de 25 de abril de 1974 e consagrado pela Constituição de 1976, pôs fim ao municipalismo corporativo

⁷ Cf. *Estatísticas da Educação. 1940*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.

e criou condições para uma nova estrutura do poder local. As autarquias locais viram reconhecido o estatuto de administração autónoma. A Constituição consignou a substituição dos distritos por regiões administrativas e abriu lugar a uma divisão não uniforme do país, consagrando a distinção das grandes áreas urbanas.

A organização dos municípios passou a ser constituída por um órgão deliberativo – a Assembleia Municipal, por um órgão executivo – a Câmara Municipal, ambos eleitos por sufrágio direto e universal, e por um consultivo – o Conselho Municipal, composto por um representante de cada uma das instituições profissionais e sociais da autarquia, o qual foi extinto na segunda revisão constitucional, em 1989 (Cf. Montalvo, 2003, p. 56).

No quadro da autonomia, os municípios foram investidos de novas competências em matéria de Educação e de Cultura, nomeadamente, organizar e assegurar os transportes escolares dos alunos do ensino básico (Decreto-Lei n.º 299/84, de 5-9). Ainda que ao abrigo do *Código Administrativo de 1940*, os municípios passaram a intervir de forma sistemática junto de populações e públicos específicos, como foi a criação de jardins-de-infância e de centros de dia e lares de idosos.

No campo da cultura, os municípios promoveram a construção e a utilização regular de equipamentos desportivos e culturais – assim bibliotecas, museus, salas de espetáculo. A Lei n.º 1/79 de 2 de janeiro contém um novo regime das Finanças Locais, consagrando um quadro tributário que tornou possível aos municípios instituir impostos e interferir no ordenamento jurídico a que correspondem determinadas obrigações tributárias. O poder tributário é anterior à relação jurídica tributária e situa-se no plano da atividade normativa. Trata-se de “um poder de natureza legislativa em sentido material, próprio do Estado. Mas pode também revestir natureza regulamentar, nos limites previamente fixados na lei, competindo então também a outras pessoas públicas não soberanas, como é o caso das autarquias locais” (Montalvo, 2003, p. 126). Ressalva António Montalvo que, nos termos do *Código Administrativo de 1936-40*, as câmaras municipais tinham poder de fixar as suas taxas e de taxar alguns impostos. Essa prerrogativa ficou cerceada pela Lei n.º 1/79 de 2 de janeiro; mas em contrapartida, os municípios viram aumentada a sua capacidade financeira pelo incremento das transferências do orçamento do Estado. Desde 1975 que mais de 50% das receitas municipais advêm de transferências estaduais, montante que, em 1979, atingiu 78%. Desde 1981, que a redução dessa verba tem sido compensada por empréstimos (Cf. Montalvo, 2003, p. 127).

Nos planos mundial e europeu, bem assim como no plano regional, os municípios dispõem hoje de novos instrumentos de sustentabilidade e de governo, entre os quais a *Carta Europeia de Autonomia Local*, assinada a 15 de outubro de 1985 e ratificada pela Resolução n.º 28/90 da Assembleia da República de 13 de julho de 1990⁸. De grande aceitação pelos municípios, e contendo implicações no domínio da Educação, foi a *Agenda 21*, convencionada no Rio de Janeiro, em 13 de julho de 1992.

O ciclo histórico de 1974 a 1986 (data da Lei de Bases do Sistema Educativo) decorreu sob o signo da massificação escolar. O quadro democrático favoreceu a autonomização regional e favoreceu também a relação intermunicipal, inclusive com o exterior. Para este período são fontes de direito, entre outras: a Lei n.º 1/77 (6 de janeiro) – Lei das Finanças Locais; a Lei n.º 5/77 (1 de fevereiro) – intervenção das coletividades locais na Educação Pré-Escolar; a Lei n.º 542/79 (10 de janeiro) – combate ao analfabetismo; o Decreto-Lei n.º 77/84 – delimitação do local/central; o Decreto-Lei n.º 100/84 (29 de março) – atribuições e compensações das Coletividades; a Lei de Bases do Sistema Educativo (1986).

MUNICÍPIOS E MUNICIPALISMO

1. *Atlas-Repertório dos municípios na Educação e na Cultura*

O Atlas histórico-educativo a que nos propomos contemplará as seguintes dimensões: fontes e arquivos; demografia e públicos alfabetizados, escolarizados, habilitados; oferta educativa e rede escolar (mestres, cadeiras, escolas, outras instituições formativas); bibliotecas. Os mapas cartográficos e estatísticos integrarão, sempre que possível, de forma diferenciada as freguesias (a montante), os distritos, as regiões e o todo territorial (a jusante).

O trabalho decorrerá em três fases, que são também três desafios, na realização do Projeto *Atlas-Repertório*: 1) constituir uma base de dados sobre o existente, município a município, que documente e permita traçar uma sequência de mapas, quadros e tabelas sobre o contributo dos municípios na educação e na cultura; 2) traçar uma evolução histórica quadro a quadro, sistematizando, comparando

⁸ Publicada no *Diário da República*, 1ª série, (245), de 23 de outubro de 1990.

e perspetivando os aspetos fundamentais do municipalismo; 3) equacionar e fundamentar um índice do municipalismo pedagógico e cultural que faça *jus à* expressão *município pedagógico* e permita uma narrativa diacrónica, evolutiva e crítica da ação dos municípios no Portugal Contemporâneo. Um outro produto deste projeto será um índice sobre a legislação.

Este projeto visa reconstituir e dar a conhecer a ação dos municípios na educação e na cultura, em Portugal, no período histórico que engloba os dois grandes movimentos: a) escolarização – da obrigatoriedade da instrução primária à universalização da educação secundária; b) aculturação escrita. A participação dos municípios nos diferentes níveis e sectores do sistema educativo-escolar e no fomento cultural será abordada na longa duração, entre a Revolução Liberal (1820) e a Lei de Bases do Sistema Educativo (1986), organizada por uma sucessão de conjunturas. Este Atlas-Repertório conterá, município a município, uma visão focalizada, privilegiando a meso-abordagem e informando sobre o municipalismo na construção, manutenção, projeção, frequência do sistema educativo; na alfabetização e sociabilidade da leitura e da escrita; na preservação e valorização da memória e da identidade locais; no investimento e poder local para a educação.

A elaboração do Atlas-Repertório, histórico-educacional, está a cargo de uma equipa interdisciplinar com investigadores de diferentes Unidades de Investigação e Desenvolvimento (historiadores e especialistas de educação, geógrafos, demógrafos) e contempla a oferta educativa e escolar, pública e privada (discriminando a participação municipal e local). Tal oferta inclui escolas e cursos dos diferentes tipos (escolas primárias, escolas primárias superiores, escolas municipais de ensino secundário, escolas técnicas, escolas agrícolas, liceus e aulas anexas aos liceus, colégios, externatos, postos escolares, pensionatos, ensino doméstico, posto de Telescola); rede escolar; escolas móveis; cursos de adultos e campanhas de alfabetização; cursos de ensino artístico; cursos técnico-profissionais; outras instituições e instâncias formativas. O Atlas-Repertório conterá também a oferta cultural, espaços de sociabilidade e de preservação da memória – bibliotecas, teatros, museus, fundações, espaços de lazer, manifestações culturais. De igual modo, conterá informação referente a públicos (recenseado, alfabetizado, escolarizado) e à participação local (poder local / autoridades, investimento na educação).

Tomando como unidade de observação o Município, o Atlas conterá também uma reconstituição sumária das grandes manchas geográficas, históricas e culturais

da alfabetização e da escolarização. Estas panorâmicas serão sistematizadas e apresentadas em consonância com as conjunturas históricas fundamentais, desvelando e integrando o municipalismo e o regionalismo na construção e na manutenção do sistema educativo nacional, e na aculturação escrita, enquanto manifestações de sociabilidade e progresso. O processo desenvolvimentista local (económico, concelhio, autárcito) teve no horizonte a constituição do *município pedagógico*, pelo que esta categoria será tomada como meta-história, na organização e atribuição de sentido aos grandes ciclos de decisão e transformação territorial e escolar. A representatividade das fontes (rigor e campo de informação; existência e natureza; acesso, disponibilidade de dados) são aspetos que carecem de uma prospeção e de uma avaliação permanentes. As fontes de informação para este Projeto são gerais e específicas (nacionais, regionais, locais).

2. Municípios ou municipalismo?

Numa primeira aproximação, o municipalismo português afigurava-se como um movimento histórico gerado na tensão entre centro e periferia, e entre centralização e descentralização político-administrativa. Todavia, uma análise historiográfica mais documentada, no plano local e regional, e mais atenta às diferentes temporalidades, desvela a artificialidade que subjaz àquelas categorias historiográficas e revela que a dialética histórica daquele binómio não comporta um vaivém, mas antes uma recursividade cumulativa. Uma periodização centrada no binómio centralização-descentralização é uma perspetiva redutora, pois que não corresponde à pluralidade de funções, nem à evolução do estatuto e sucessivos processos de municipalização. Contudo, tal periodização serviu de referência e base na idealização e na estrutura do Projeto *Atlas-Repertório*, permitindo delinear uma longa-duração, composta por uma série de quadros histórico-pedagógicos.

Mas, uma vez iniciadas as investigações e feita uma prospeção geral das fontes históricas, nacionais, municipais e muito particularmente das fontes atribuídas aos órgãos de regulação e inspeção, tornou-se conveniente rever a cronologia enunciada no texto do Projeto, que foi submetido a concurso. Partindo do caso português, esboça-se agora uma frase configurativa do municipalismo, composta pelos seguintes quadros histórico-pedagógicos: 1) Municípios e estatalização – a instituição pública do local; 2) municípios na descentralização burocratizada

e orgânica do Estado Liberal e Regenerador – a polarização; 3) municipalismo e autarcia do local – descentralização e republicanismo; 4) o município corporativo – Ditadura Militar e Estado Novo e universalização do ensino; 5) os municípios na Revolução Democrática.

Um ensaio crítico e congruente de múltiplas investigações, alinhadas com as perspetivas agora enunciadas e o cotejo dos dados primários com a historiografia dos municípios e com a historiografia da educação, permitem inferir que, até aos anos quarenta do século XX, a ação dos municípios na Educação e na Cultura foi progressiva e a seu modo cumulativa, evoluindo em espiral por ciclos histórico-pedagógicos. Houve diferentes processos de municipalização e o motivo estruturante foi o *município pedagógico*. Cruzando esta estrutura com a história da sociedade portuguesa, pode sistematizar-se uma narrativa histórica dos municípios na Educação e na Cultura organizada pelos seguintes ciclos históricos:

Pombalismo-Joanismo. O município constituiu polo de desenvolvimento, congregando o elemento demográfico e a situação geográfica, afirmando-se como centro que serve diferentes lugares, apresentando determinado grau de urbanismo, sendo portador de um estatuto jurídico-administrativo. O município instituiu o local, no quadro de estatalização.

Vintismo-Liberalismo-Regeneração. A redefinição da rede de municípios visou fortalecer a noção de autarcia, conciliando polo desenvolvimentista com autossuficiência. Esta instância congrega uma estrutura económica e orgânica autossustentada e contribuinte para o Estado (sede jurídica e administrativa, sede política e cultural – escola, biblioteca). Progressivamente, com a Regeneração, o município afirmou-se como centro de ideação, fomento e progresso. O município esteve na base da nacionalização do educacional escolar. Em face de novas estruturas administrativas, como a dos governos civis, cuja legitimidade vinha do exterior, os municípios retomaram a internalidade concelhia. Ao organizacional, contrapuseram o institucional, de emanção territorial, identitária, tradicional, consuetudinária.

Autarcia municipal-Republicanismo. Acentuam-se a polarização, a complementaridade e a alternativa municipal. O municipalismo é motor do regionalismo e do federalismo (suplemento do poder central). A estrutura operacional foi a do município pedagógico.

Estado Novo (Corporativismo). O município apresenta-se como elemento orgânico de uma estrutura administrativa central. Assiste-se a uma reconfiguração do município social, cultural, pedagógico.

Revolução democrática. Observa-se a autonomização dos municípios. Surgem novos desafios à territorialização e à identidade municipalista.

Um dos aspetos recuperados nesta revisão cronológica foi a conveniência de retomar os dois quadros iniciais que medeiam entre estatização e nacionalização, posto que, muito embora os municípios fossem uma das instâncias locais de poder que, em certas circunstâncias, foi minoritário no espectro das entidades locais, as políticas pombalina e joanina reconheceram-lhe um estatuto particular. Os municípios eram centros urbanizados. Possuíam uma economia diversificada e uma estrutura de governo que envolvia uma escrituração e uma oficialidade. Com frequência, a instância municipal mobilizava e congregava os ânimos da população sob a forma de petição ou reivindicação, para, entre outros benefícios, poderem dispor de uma Cadeira de Primeiras Letras ou de uma Aula Régia. Há, por consequência, dimensões de municipalismo que comprovam esta participação. São aspetos demográficos, urbanísticos, administrativos e judiciais; são aspetos relativos à centralidade e ao contributo do *Subsídio Literário*. Com base na dialética entre plano/consulta/autonomia, àquele grande ciclo de organização e complementaridade veio contrapor-se um outro grande ciclo do municipalismo, assinalado pelos princípios de subsidiariedade e de alternativa.

Há três campos de observação, análise e escrituração em que os municípios emergem como centro de referência. O primeiro respeita às dimensões política e administrativa; o segundo às dimensões educativa (escolar) e cultural; o terceiro às dimensões de representação e escrituração. Com a legislação pombalina, a Educação e a Cultura foram integradas e assumidas como parte da esfera estatal. Assim, no quadro educativo e cultural, a estatização incluiu: a criação de órgãos centrais para definição, regulação e controlo da educação e da cultura; o impedimento de os Jesuítas (que tinham tido privilégio de instrução e formação) continuarem a ensinar, seja na Universidade, seja nos Estudos Menores; a inclusão da Educação e da Cultura como instâncias de constituição da esfera pública, compreendendo aspetos de funcionamento (local, materiais, agentes), distribuição no território nacional, socialização, reconhecimento.

O desafio historiográfico não está ainda totalmente resolvido: tratar-se-á de municípios ou é possível admitir um municipalismo? Será possível reconstituir o potencial de desenvolvimento que sustentou uma e outra destas evoluções históricas? A conceptualização e a teorização desta investigação e, consequentemente, também a periodização têm sido objeto de uma revisão sistemática. A teoria visa um enquadramento e a projeção de um sentido, resgatando o significado do municipalismo na educação e na cultura, enquanto movimento e fenómeno específico, enquanto fator de integração do sistema escolar e cultural estatal. A conceptualização torna necessária uma teoria do local e uma teoria de Estado, bem assim como uma abordagem interdisciplinar, assente em diferentes níveis de informação e conciliando perspetivas macro, meso e micro. O tempo é tomado como ciclo longo, com ciclos médios e tempos curtos de decisão, inversão e rutura. A articulação entre os olhares de continuidade e os ciclos de rutura e transformação serão também aprofundados nos casos em estudo. Assim, na base deste programa investigativo está a história da educação e da escolarização, complementada e iluminada por uma teoria de Estado; uma teoria do local educativo; uma teoria do municipalismo e do regionalismo, enquanto entidades constitutivas do Estado-Nação e enquanto entidades autonómicas e tendentes à autarcia.

O *município pedagógico* é um conceito que visa traduzir o complexo histórico entre decisão pedagógica e progresso, constituído por autarcia, política e realização escolar, aculturação e sociabilidade escrita, desenvolvimento cultural. Resulta daqui uma tessitura de municípios, cujos perfis podem ser comparados e de cuja combinação resultam perspetivas regionais e a integração nacional. A emergência previsível de grandes manchas desenvolvidas de litoralização e de metrópoles urbanizadas é produto e assenta num *continuum* municipalista de extensão, ritmo e formas de vida comuns, que rompe o equilíbrio autárcito, desarticula a economia tradicional e as formas tradicionais de vida. Mais que um efeito de escala, há um efeito exponencial de desequilíbrio e assimetria incontrolláveis, que força a novos modelos de administração e governo.

No âmbito deste Projeto, é esperado apresentar e trabalhar um potencial de desenvolvimento municipal, de base autárcita, combinando população, urbanismo, administração, secundarização e terciarização da economia, oferta escolar, oferta cultural, escolarização e sociabilidade escrita. É um índice que capitaliza um efeito

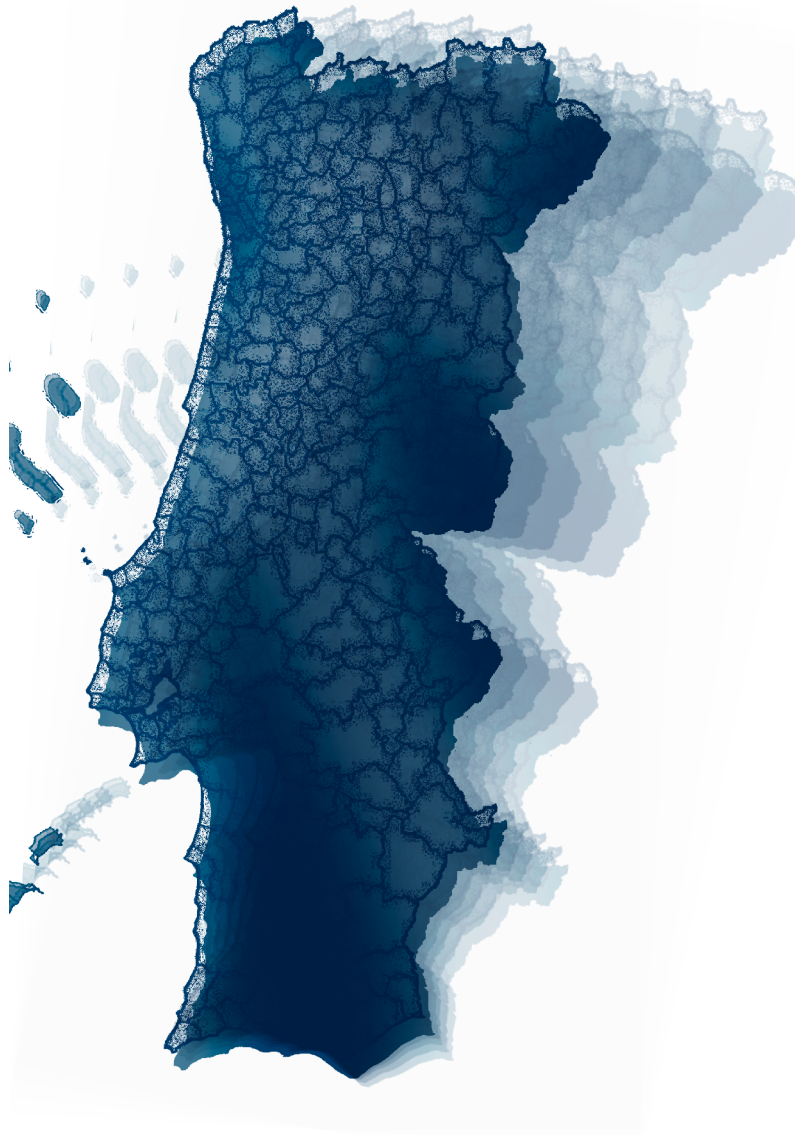
cumulativo, elaborado e apresentado com recurso a uma fórmula estatística. O Atlas-Repertório será constituído por quadros de desenvolvimento concelhio, contendo, período a período, dados numéricos, cálculos, legendas e explicações. O efeito multiplicador e, a partir de determinada fase, exponencial do progresso histórico ficarão assinalados pelos fatores urbanismo, sociabilidade escrita, crescimento e mobilidade populacional, novas formas de administração e mobilização, assentes na relação entre demografia e sociocultura escrita.

Referências

- Adão**, A. (1997). *Estado Absoluto e Ensino das Primeiras Letras. As Escolas Régias (1772-1794)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, Serviço de Educação.
- Caldas**, E. C., & Loureiro, M. S. (1966). *Regiões Homogêneas no Continente Português. Primeiro Ensaio de Delimitação*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Câmara** Constitucional da Cidade do Porto (1823). *Memória Estatístico-Histórica sobre a Administração dos Expostos na Cidade do Porto*. Porto: Typografia de Viúva Álvarez Ribeiro & Filhos.
- Capela**, J. V. (2010). *Municipalismo e Regionalismo. O Regionalismo como Acção Política (1920-1936)*. Viana do Castelo: Câmara Municipal.
- Cid**, J. M. S. (1984). *Obras. Vol. II: Outros Temas Psiquiátricos. Problemas de Ensino e Outros Temas (1877-1941)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Franco**, F. S. (1822). *Explanação à lei de 5 de Junho de 1822 sobre a Reforma dos Forais*. Lisboa: Typographia Rollandiana.
- Franklin**, F. (1825). *Memória para servir de Índice dos Foraes das Terras do Reino de Portugal e seus Domínios*. Segunda Edição. Lisboa: Typografia da Academia Real das Sciencias.
- Hespanha**, A. M. (2004). *Guiando a Mão Invisível. Direitos, Estado e Lei no Liberalismo Monárquico Português*. Coimbra: Livraria Almedina.
- Hulst**, R., & van Montfort, A. (Eds.). (2010). *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. AA. Dordrecht, The Netherlands: Springer.
- Magalhães**, J. (2010). *Da Cadeira ao Banco. Escola e Modernização (Séculos XVIII-XX)*. Lisboa: Educa.
- Montalvo**, A. R. (2003). *O Processo de Mudança e o Novo Modelo da Gestão Pública Municipal*. Coimbra: Livraria Almedina.
- Monteiro**, N. G. (1993). Os Concelhos e as Comunidades. In J. Mattoso (Ed.), *História de Portugal*. Quarto Volume: *O Antigo Regime (1620-1807)*. Lisboa: Círculo de Leitores; (pp. 303-332).
- Nogueira**, J. H. F. (s.d.). *O Município no Século XIX*. Lisboa: Edição de Typographia de Francisco Luiz Gonçalves.
- Pinto**, A. J. G. (1820). *Compilação das Providencias, que a Bem da Criação, e Educação dos Expostos ou Engeitados se Tem Publicado, e Achão Espalhadas em Diferentes Artigos da Legislação Patria. A que accrescem outras, que respeitando ao bom regímen, e economia da sua Administração, e sendo com tudo filhas das mesmas leis, tem a experiencia provado a sua utilidade*. Lisboa: Impressão Régia.

Sampaio, J. S. (1977). *O Ensino Primário 1911-1969. Contribuição Monográfica*. (Vol. III). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Silva, I. F. (1858-1870). *Diccionario Bibliographico Portuguez. Estudos applicáveis a Portugal e Brasil*. (Tomo IX). Lisboa: Imprensa Nacional.



PARTE I OS MUNICÍPIOS NA EDUCAÇÃO E NA CULTURA: CONSTRUÇÃO HISTÓRICA (DAS FONTES ÀS ESTRATÉGIAS DE INVESTIGAÇÃO)

1. Atlas-Repertório dos Municípios na Educação e na Cultura em Portugal (1820-1986). Perspetiva histórica	13
2. A construção histórica das redes escolares municipais: da fonte única ao corpus documental	55
3. A Demografia Histórica no processo de aproximação à cultura urbana	79

2. A construção histórica das redes escolares municipais: da fonte única ao corpus documental

por Áurea Adão

2. A construção histórica das redes escolares municipais: da fonte única ao corpus documental

Áurea Adão

UIDEF – Unidade de Instigação

e Desenvolvimento em Educação e Formação

Instituto de Educação da Universidade de Lisboa

Pretende o Projeto *Atlas-Repertório dos Municípios na Educação e na Cultura em Portugal (1820-1986)* reconstituir e dar a conhecer a ação que os municípios portugueses desempenharam naqueles dois setores, num período histórico em que se registaram mudanças profundas, entre a Revolução Liberal (1820) e a Lei de Bases do Sistema Educativo (1986).

O produto principal do Projeto será, como o seu nome indica, um *Atlas-Repertório* que conterà, município a município, um conjunto de mapas e gráficos sobre a evolução da rede escolar quer pública, quer privada e de solidariedade social, desde o pré-escolar e o ensino básico, ao ensino secundário e à formação profissional. A par de toda esta informação, outra cartografia será inserida ocupando-se do panorama cultural, desde as redes de bibliotecas que se foram construindo e as coletividades que se foram criando, aos teatros, cinemas e outras instituições de divulgação da cultura nacional e local. O *Atlas-Repertório* não se limitará todavia a uma coleção de mapas, quadros, tabelas e gráficos; todo esse material será introduzido por um estudo interpretativo. A par do produto principal, serão igualmente preparadas algumas monografias concelhias que estudarão, dentre outros aspetos, o papel do respetivo municipalismo na construção, manutenção e projeção do sistema educativo.

Trata-se, pois, de um Projeto ambicioso que requer não só meios humanos e financeiros como também uma agilização significativa na procura das fontes que possam fornecer elementos para a concretização dos diferentes trabalhos.

Estamos perante um desafio científico que poderá contribuir para muitas outras investigações tanto na área da História da Educação como em outros domínios das Ciências Sociais e Humanas.

Neste estudo limitado, ocupar-me-ei de algumas das fontes imprescindíveis para o traçado das redes escolares municipais, consideradas únicas e inseridas em *corpus* documental.

Toda a documentação manuscrita, datilografada e mimeografada necessária para a concretização do Projeto será sobretudo encontrada no Arquivo Nacional da Torre do Tombo, no Arquivo Histórico do Ministério da Educação, no Arquivo Histórico da Universidade de Coimbra, nos Arquivos Distritais e em alguns Arquivos/acervos Municipais. No que concerne a material impresso, os lugares principais de recolha são a Biblioteca Nacional de Lisboa, a Hemeroteca Municipal de Lisboa, o Instituto Nacional de Estatística e, em casos muito específicos, bibliotecas municipais e outras.

No que concerne aos Arquivos Nacionais e Distritais existem catálogos gerais, mais ou menos minuciosos, uns em suporte *web*, outros impressos e outros destinados apenas a uso interno. Contudo, no que diz respeito à Educação e à Cultura não existem roteiros, guias ou catálogos. De um modo geral, é necessário proceder-se a uma pesquisa sistemática e, por vezes, prospetiva, de alguns núcleos. Quando se trata de acervos reduzidos, é conveniente conhecer-se o funcionamento de certas instituições da época para podermos localizar documentação útil. Hoje, infelizmente, na investigação em História da Educação ainda encontramos, em muitos casos, a mesma situação de que o Professor Borges Coelho, há mais de duas décadas, se lamentava relativamente às fontes históricas em geral: “Com um universo de documentos sepultados, com coleções esgotadas e raras, o investigador tem pois que mergulhar nas bibliotecas e arquivos” (1991, p. 49).

Nos Arquivos Municipais, a situação é muito diversa, desde aqueles que possuem catálogos gerais disponíveis na *Web*, ou roteiros bem elaborados, aos que apenas têm guias rudimentares ou somente apanhados gerais e sem estrutura definida.

Perante esta situação, a persistência e o entusiasmo são fundamentais, quando nos lançamos na investigação de material para a História da Educação.

1. Algumas fontes necessárias para traçar a rede escolar oitocentista

Nos diversos Arquivos portugueses, relativamente à Educação no século XIX, existe um conjunto considerável de documentação escrita, impressa e manuscrita, que não tem sido objeto de muita pesquisa, ou ainda está por explorar ou, até mesmo, ser encontrada, devido, em grande parte, à sua dispersão e ausência de roteiros/repertórios/índices específicos que viabilizem um acesso mais fácil à informação.

Embora os diplomas normativos legais e o discurso político proveniente da Administração central se encontrem quase todos impressos e compilados, e, por isso, de uma maior facilidade de consulta, pelo contrário, as informações estatísticas e as situações da vida quotidiana dos principais atores dos estabelecimentos de ensino do Portugal de Oitocentos ficaram registadas em documentos que são, por vezes, testemunhos únicos conservados. Posso afirmar que, para o ensino primário e o secundário, o material existente é significativo. Quanto ao ensino profissional nas suas diferentes modalidades, as informações são mais escassas e ainda mais dispersas.

Vejamos, mais em pormenor, alguma da documentação que deverá ser utilizada no Projeto.

1.1 Relatórios produzidos

Durante o século XIX português foi elaborado um número considerável de relatórios que contêm o discurso político de funcionários intermédios da Administração e Inspeção escolares (membros da Diretoria-Geral dos Estudos e Escolas do Reino e do Conselho Superior de Instrução Pública, Diretor-Geral da Instrução Pública e respetivo secretário, comissários dos Estudos, inspetores dos ensinos primário e secundário, reitores dos liceus, diretores de escolas de ensino técnico-profissional, e outros) que se encontram dispersos no Arquivo Nacional da Torre do Tombo – com destaque para os núcleos documentais provenientes do Ministério do Reino e dos dois efémeros Ministérios de Instrução Pública –, e, em menor dimensão, no Arquivo Histórico do Ministério da Educação, no chamado Arquivo Histórico do Ministério das Obras Públicas e, em casos pontuais, no Arquivo da Universidade de Coimbra. Na maior parte dos casos, correspondem a exemplares únicos, manuscritos; encontramos outros, impressos, que serão igualmente exemplares únicos na medida em que, até agora, não foi possível encontrá-los publicados em brochuras ou na imprensa da época.

– Os relatórios dos organismos administrativos centrais e dos Comissários dos Estudos

Nos primeiros anos do século XIX, a Diretoria-Geral dos Estudos foi produzindo relatórios parciais e gerais, mais a pedido do poder central do que decorrente da sua obrigação anual. As informações são diversas e quase sempre incompletas pelo que necessitamos de consultar dois ou três anos consecutivos para obtermos dados mais fiáveis. Com a criação do Conselho Superior de Instrução Pública e o reforço das funções dos Comissários dos Estudos, a partir da década de 1840, encontramos relatórios mais completos e bem organizados. No entanto, a importância da colaboração das autoridades administrativas locais, desde as juntas gerais de distrito, os administradores de concelho e as câmaras municipais às juntas de paróquia e outras entidades, está bem patente em diversos diplomas legais. Por eles podemos verificar que muitos desses funcionários não cumpriam os prazos que se iam estabelecendo, a nível oficial, para a recolha e envio das informações. É frequente encontrarmos queixas dos organismos centrais contra essa irregularidade e a publicação de medidas no sentido de pôr termo à situação. Mas, ao longo de todo o século XIX, o atraso e as faltas mantêm-se, fazendo-se mais sentir no que respeita ao ensino privado.

O primeiro Conselho Superior de Instrução Pública funcionou entre 1844 e 1859, quando foi criada a Direção-Geral de Instrução Pública. Podemos dizer que as suas funções vinham na continuidade da atividade tradicional da Real Mesa Censória e da Junta da Diretoria-Geral dos Estudos, não se limitando apenas a dar pareceres mas tinha a seu cargo um vasto campo de responsabilidades executivas. Os seus relatórios, que foram compilados e publicados pelo saudoso Professor Joaquim Ferreira Gomes (1985), têm já servido a muitos investigadores que neles recolhem valiosíssimas informações sobre todo o sistema educativo português daquela época. Tanto esses relatórios anuais como os parciais, que lhes serviam de base, são fontes importantes para o nosso trabalho e também outra documentação existente.

As instituições consultivas que se foram sucedendo não deixaram relatórios desenvolvidos nem informação muito consistente. A partir de 1884, é criado um outro Conselho Superior de Instrução Pública¹ que vem a funcionar, com curtos

¹ Criado pela Lei de 23 de maio.

encerramentos, até ao século XX. Foram para ele definidas funções essencialmente de consulta no que respeita a todo o sistema educativo, mas também a capacidade para redigir programas para os ensinos primário e secundário e rever os do ensino superior, para aprovar os livros escolares. Ficava obrigado a apresentar um relatório anual “geral e documentado”.

Existem os seus relatórios entre 1884 e 1889, publicados pela Imprensa Nacional. São documentos muito completos, tratando de todo o ensino dependente do Ministério do Reino. Foram elaborados a partir de relatórios parcelares da autoria das suas diferentes Secções, alguns dos quais se encontram, manuscritos, no Arquivo Nacional da Torre do Tombo. Ao contrário dos do seu antecessor, das décadas de 1840 e 1850, não inserem elementos estatísticos mas são de grande minúcia e revelam um estudo atento e aprofundado das diferentes situações.

As atas relativas às suas reuniões, que se encontram dispersas pelo Arquivo Histórico do Ministério da Educação e pelo Arquivo Nacional da Torre do Tombo, ainda que redigidas sucintamente, fornecem também elas elementos de análise muito importantes.

– Os relatórios dos inspetores do ensino secundário

Só com a Lei de 14 de junho de 1880 a inspeção do ensino secundário liceal “assumiu as condições de continuidade e de permanência, sem as quais é frouxa e nula a ação desta força no mecanismo do ensino”². No entanto, a inspeção foi antes exercida em situações extraordinárias, com objetivos mais específicos. Na sequência dessas inspeções resultavam relatórios extensos, minuciosos e que traduziam o sentir (a “observação refletida”³) não só da pessoa responsável e que exercia, geralmente, funções docentes ou em órgãos centrais que se ocupavam das questões de Educação, como também dos professores e gestores.

Diversos exemplos, poderia apresentar. Contudo, fixar-me-ei apenas em dois casos distintos.

² Relatório do Inspector da 1.ª Circunscrição Académica Referente ao Anno Lectivo de 1880-1881, com a data de 12 de fevereiro de 1882 (ANTT, Ministério do Reino, maço n.º 3749).

³ Expressão usada por um inspetor extraordinário do Liceu de Évora, no seu relatório de 17 de agosto de 1863 (ANTT, Ministério do Reino, maço n.º 4091).

O primeiro refere-se aos relatórios elaborados na sequência de uma inspeção extraordinária levada a efeito em finais do ano escolar de 1862-1863, por ocasião dos exames realizados nos então liceus nacionais de 1ª classe (Lisboa, Coimbra, Porto, Braga, Évora e Santarém)⁴ e que se encontram depositados no Arquivo Nacional da Torre do Tombo.

Depois de concluída esta inspeção, os seus autores estavam obrigados a elaborar o respetivo relatório que, de acordo com as normas oficiais, devia incidir nos seguintes aspetos: planos dos estudos, frequência e disciplina escolares, compêndios e métodos de ensino, outros assuntos que pudessem esclarecer o Ministério do Reino sobre a melhoria dos estudos secundários liceais. No concreto, trata-se de trabalhos que analisam os processos de ensino/aprendizagem nos referidos estabelecimentos de ensino e, ao mesmo tempo, contêm propostas de revisão curricular, de renovação pedagógica e de aperfeiçoamento das didáticas. E realizaram-se algumas outras inspeções extraordinárias, parcelares, destinadas a um único liceu⁵.

Foi entre 1880 e 1892 que funcionou uma inspeção permanente e profissionalizada, dirigida especificamente para o ensino secundário tanto público como privado, sendo para ela definidas nove funções diferentes nas áreas de vigilância e controlo, de assessoramento e de avaliação (Cruz, 2002). Com exceção do período de exames, as visitas inspetivas destinavam-se especialmente a verificar todos os aspetos de funcionamento dos liceus, das escolas secundárias e dos colégios. Os seus relatórios manuscritos fornecem-nos múltiplas e aprofundadas informações, desde elementos estatísticos, planos curriculares, espaços escolares, distribuição dos tempos, métodos de ensino, às questões de disciplina tanto de alunos como de professores.

Hoje, para o estudo do ensino secundário oitocentista, seja no que diz respeito às políticas educativas, à comunidade escolar, aos equipamentos e recursos, à avaliação, à disciplina, ao processo de ensino/aprendizagem, a informações fidedignas referentes à rede escolar do ensino secundário, pública e privada – tema central deste nosso Encontro –, seja no que diz respeito ao estudo de um estabelecimento de ensino, no meu entender, nenhum investigador poderá ignorar este imenso material⁶.

4 Mandada fazer por Portaria de 18 de junho de 1863, para os Liceus de Lisboa, Porto, Braga, Évora e Santarém e por Ofício de 22 de junho, para o Liceu de Coimbra.

5 Por exemplo, nos finais dos anos escolares de 1866 e 1867, realizou-se uma inspeção especial ao Liceu de Coimbra, cujos relatórios foram impressos e divulgados.

6 José Carlos Cruz (2002) inventariou e publicou 21 dos prováveis 44 relatórios elaborados.

1.2 As inspeções extraordinárias do ensino primário

Perante o aumento progressivo do pedido de novas escolas, por Consulta de 19 de agosto de 1859, o já então Conselho-Geral de Instrução Pública⁷, numa das suas primeiras iniciativas, pede autorização para serem realizadas visitas extraordinárias de inspeção às escolas de ensino primário e de ensino secundário. O pedido é aprovado a 25 de agosto, considerando-se que delas “grandes e mui sensíveis melhoramentos podem derivar-se a bem da causa da instrução pública”.

Contudo, o Conselho-Geral entende dever iniciar os seus trabalhos pelo ensino primário elementar: “Enquanto na maior parte das freguesias ao lado da igreja se não levantar uma escola modesta, mas decente e frequentada, o ensino elementar não progredirá como exigem as circunstâncias”⁸. Para proceder a alterações no sistema de ensino, considera o Conselho-Geral de Instrução Pública necessário conhecer a localização e distribuição geográfica das escolas, as condições higiénicas dos edifícios onde as aulas funcionam, a distribuição dos tempos escolares, o desempenho dos professores.

Entretanto, o Governo decide apenas a inspeção de todos os estabelecimentos de ensino primário e secundário do distrito de Lisboa, responsabilizando para a sua realização os vogais da Secção de Instrução Primária do Conselho-Geral de Instrução Pública⁹. Em meados de outubro de 1859, é homologado o *Regulamento provisório para a inspecção das escolas primarias publicas e livres do districto de Lisboa*¹⁰, que apresenta uma primeira parte com 12 itens orientadores do modo como devem ser feitas as visitas que começariam pela cidade de Lisboa e escolas situadas a uma légua da capital. Nela está indicado minuciosamente o processo de inspeção em cada estabelecimento de ensino assim como a necessidade de consulta do pároco, da autoridade administrativa local ou de qualquer outra pessoa “que possa depor conscienciosamente”.

⁷ Assinam a Consulta os seguintes membros do Conselho: Fontes Pereira de Mello, Ministro do Reino e Presidente do Conselho, João Ferreira Campos, A. Feliciano de Castilho, Luiz Augusto Rebello da Silva, Barão do Castello de Paiva, José Eduardo de Magalhães Coutinho.

⁸ Consulta de 19 de agosto de 1859. *Diário do Governo*, 201, 27 de agosto, 483.

⁹ Decreto de 25 de agosto de 1859 e *Regulamento provisório...*, de 19 de outubro de 1859.

¹⁰ Portaria de 19 de outubro de 1859.

Estas visitas não se limitavam a uma recolha de informações, mas os inspetores estavam autorizados nas escolas estatais e municipais a interrogar professores e alunos, a submetê-los à execução de exercícios práticos assim como podiam proceder a “todos os conselhos e admoestações que julgarem mais conducentes ao aperfeiçoamento do ensino e da educação”¹¹. Relativamente à inspeção dos estabelecimentos de ensino privado, os inspetores deviam somente aconselhar os regentes dessas escolas quanto ao processo de ensino e tinham apenas autorização “para os admoestar e censurar no que se refere ao uso de livros reprovados pelo Conselho, à educação moral e religiosa, e aos atos ou circunstâncias de qualquer ordem que puderem atentar contra a religião, contra a moral e contra as leis, ou que puderem danificar a saúde dos alunos”¹².

A segunda parte do Regulamento é constituída por uma *Tabella dos quesitos sobre que deve recair a inspecção do ensino primario*, com diversos temas de ordem educativa, pedagógica e administrativa, desdobrados num conjunto considerável de questões.

Alargando-se o âmbito da primeira inspeção, que recaía apenas no distrito de Lisboa e da qual resultou o conhecido relatório de Mariano Ghira (1865), no início de 1860, é estabelecida uma inspeção-geral extraordinária às escolas de instrução primária de todo o Reino e Ilhas Adjacentes, seguindo as *Instruções* que haviam sido publicadas anteriormente¹³. Para o alargamento da inspeção alega-se que não existem dados estatísticos exatos sobre a frequência e o aproveitamento dos alunos, nem é possível “conhecer o verdadeiro estado dessas escolas, tanto em relação ao bom desempenho dos professores, (...), como da educação moral da mocidade que lhes incumbe doutrinar”. Mas, outra preocupação estava em “estudar praticamente as peculiares circunstâncias de cada centro de população, a sua posição topográfica, o estado das suas relações, os hábitos e as condições da sua existência”, a fim de colocar-se adequadamente as escolas de acordo com as necessidades das populações.

No entanto, julgo que esta inspeção-geral extraordinária não teve andamento, pois dela não encontrei ainda material.

¹¹ *Diário do Governo*, 248, 21 de outubro de 1859, 697.

¹² *Idem, ibidem*.

¹³ Portaria de 28 de fevereiro de 1860.

– A inspeção extraordinária de 1863-1864

Dois anos depois, vem o Ministro do Reino, Anselmo José Braamcamp, estabelecer outras formas de inspeção, reconhecendo que elas constituem “o meio mais adequado e (...) o mais profícuo para atalhar desvios, cortar abusos e ocorrer às necessidades do ensino”¹⁴. Entrega essa função aos governadores civis e aos administradores de concelho, “que estão mais em contacto com as escolas”. Estes últimos, em cumprimento do *Código Administrativo*, devem visitar amiudadamente as escolas de ensino primário, públicas e privadas, a funcionar no seu território, para examinar e recolher informações sobre a casa da escola, sobre a frequência escolar e sua relação com o número de matrículas, os exames finais e seu aproveitamento, os livros adotados, o professor.

Em finais do ano letivo de 1862-1863, esta inspeção extraordinária ainda não estava concretizada. O mesmo Ministro do Reino reconhece então ser muito urgente a sua realização, “não só para se colherem os dados estatísticos e os documentos que possam habilitar as cortes e o governo a dar ao ensino popular o desenvolvimento de que tanto carece, mas também para se aperfeiçoar sem demora o que for suscetível de melhoramento”¹⁵.

É pois, por essa ocasião, que se procede à nomeação dos inspetores extraordinários destinados a cada distrito e estabelece-se o final do mês de novembro de 1863, como prazo limite para a apresentação dos relatórios das visitas, as quais deviam seguir a orientação dada na já distante Portaria de 19 de outubro de 1859. Para os distritos de Aveiro, Beja, Bragança, Coimbra, Faro, Funchal, Leiria, Lisboa, Ponta Delgada, Portalegre, Porto, Santarém e Viseu, eram nomeados os seus Comissários dos Estudos, ou seja, os reitores dos respetivos liceus. Para o distrito de Braga é nomeado um funcionário da 2ª Repartição do Governo Civil¹⁶, para Castelo Branco, um professor de Teologia do Seminário¹⁷, para Viana do Castelo e Vila Real são escolhidos professores dos liceus locais¹⁸.

A esta inspeção extraordinária estavam, finalmente, a ser dadas importância e

¹⁴ Portaria de 12 de abril de 1862.

¹⁵ Portaria de 23 de julho de 1863.

¹⁶ José Maria dos Santos Araujo Esmeriz.

¹⁷ Presbítero Manuel Pires Marques.

¹⁸ José Pereira de Castro e José de Matos Custódio.

urgência. Logo após a nomeação daqueles visitantes, o Ministro Anselmo José Braamcamp dirige um ofício a cada governador civil recomendando-lhes que deem ordens aos administradores de concelho, às câmaras municipais e às juntas de paróquia para prestarem o auxílio e as informações que lhes forem pedidos¹⁹. Lembra que a ação governativa, por mais forte e motivada que esteja, “será sempre deficiente e ineficaz se não for secundada pelos bem combinados esforços das autoridades administrativas, dos corpos eletivos, dos párocos e das pessoas influentes das localidades”.

Na realidade, esta inspeção foi realizada e existe a sua documentação, que está a ser por mim trabalhada no que respeita à Cidade de Lisboa. Muito mais tarde, Anselmo Braamcamp, já na qualidade de deputado, recorda a sua iniciativa ministerial, “já pelo ato em si, que encontrou bom acolhimento no país, já pela energia, pela dedicação com que os inspetores nomeados procederam a este trabalho, compenetrando-se da grande importância das suas funções”. E informa que foram então alcançados “não pequenos resultados dessas inspeções, que até deram lugar a que muitos particulares oferecessem valiosos donativos para o estabelecimento e fundação de escolas”. Estava então convencido que a esta inspeção se deveu, em grande parte, o avultado donativo do Conde de Ferreira, “porque naquela época as atenções voltaram-se mais para a instrução pública”²⁰.

Em contrapartida, o Ministro do Reino (Rodrigues Sampaio) considera que a inspeção de 1863 “serviu somente (...) para colher alguns dados estatísticos, mas não se tirou dela depois consequência nenhuma”. E acrescenta: “Fazer inspeção para fazer inspeção sem outro fim é mau sistema. (...) O grande serviço da inspeção que se fez em 1863 foi recolhê-la na secretaria e não se apresentar nada às cortes”²¹. Embora estas opiniões tenham sido proferidas alguns anos depois do lançamento dos questionários (1863) e da sua divulgação (1866), no meu entender, elas não seriam totalmente corretas na medida em que podemos verificar que outros atos inspetivos posteriores se basearam nessas visitas, aperfeiçoando e desenvolvendo alguns aspetos a ter em consideração.

19 Com a data de 27 de julho de 1863.

20 Sessão de 10 de março de 1874. *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*. 1874, 711.

21 Sessão de 11 de março de 1874. *Idem*, 726.

– As inspeções extraordinárias de 1866-1867 e 1875

Perante os bons resultados obtidos com a inspeção extraordinária realizada no ano letivo de 1863-1864, uma Portaria de 12 de outubro de 1866 estabelece uma nova inspeção e publica as respetivas *Instruções* para a sua execução. Recomenda-se que as visitas devem revestir “o carácter de verdadeiro inquérito”, compreendendo já muitas das atribuições de uma inspeção permanente. Foram preparados extensos questionários que vieram a ser aplicados por todo o Reino.

Ignorando a existência do material proveniente da inspeção de 1866-1867 e cujas informações não teriam chegado a ser trabalhadas, no Parlamento, alguns anos depois, perante diversas críticas da Oposição, o Ministro Rodrigues Sampaio promete que será realizada uma nova inspeção “para depois, à vista dela, proceder a ulteriores melhoramentos, e não ficar só em inspeção como até agora se tem feito”²². No final de 1874, são autorizadas essas novas visitas²³ que deviam ser efetuadas, no ano seguinte, às escolas públicas e privadas dos 91 círculos definidos para o efeito.

No início de 1876, o deputado Pires de Lima confirma que essa inspeção teve lugar, mas lembra que o resultado dela não é ainda conhecido. E adverte: “Ora, se os relatórios dos inspetores ficarem sepultados nos segredos do gabinete, claro é que da despesa feita pelo estado não se tira toda a vantagem que o público tem direito a esperar”²⁴. Pede que os relatórios sejam enviados à Câmara dos Deputados para que deles se possam recolher dados fidedignos para a elaboração de uma proposta de reforma do ensino primário²⁵.

Contudo, o pedido não vem a ser satisfeito porque da Secretaria do Ministério do Reino se apresentaram alguns entraves: não havia ainda todos os relatórios especiais, e os já entrados continham uma parte confidencial²⁶. Esses questionários preenchidos que existem depositados no Arquivo Nacional da Torre do Tombo tal como os da inspeção anterior não chegaram ao conhecimento dos deputados²⁷.

²² *Idem*, p. 726.

²³ Portaria de 2 de dezembro de 1874.

²⁴ Sessão de 15 de janeiro de 1876. *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*. 1876, 56.

²⁵ Sessão de 17 de janeiro de 1876. *Idem*, 62.

²⁶ Sessão de 19 de fevereiro de 1876. *Idem*, 437.

²⁷ Trata-se de documentação que vai ser trabalhada e divulgada no âmbito das atividades do Projeto *Atlas-Repertório dos Municípios na Educação e na Cultura em Portugal (1820-1986)*.

Até finais da Monarquia Constitucional realizaram-se outras inspeções extraordinárias, dirigidas especificamente para uma região ou localidade, por isso, existindo um número significativo de fontes por explorar.

Estão neste caso, os relatórios dos inspetores sobre as atribuições dos professores aquando da aplicação da lei da descentralização devida a Rodrigues Sampaio, ou relativos às visitas anuais que realizavam às diferentes escolas de cada concelho, entre 1880 e 1890. Os espaços escolares serão igualmente inspecionados em inícios de 1880, cabendo aos administradores dos concelhos a elaboração dos respetivos relatórios. Em finais do século, é realizada uma outra visita extraordinária às escolas (1895), cujos relatórios ainda não localizei mas que mereceriam, decerto, um estudo aprofundado.

1.3 Inquéritos relacionados com o estado do ensino secundário

Poucos são os inquéritos dirigidos a todos os liceus relativamente à situação do ensino e às possíveis modificações a realizar. Encontrei, até agora, um aplicado em 1876²⁸ e dois outros, em finais do século XIX.

Em 1876, o Ministro António Rodrigues Sampaio dá os primeiros passos para que a reforma do ensino secundário seja concretizada, retomando um processo adotado nos primeiros anos do Liberalismo. Nomeia uma Comissão de Reforma com a função de preparar um plano geral de reforma e projetos para sua execução²⁹, a qual envia um questionário aos conselhos dos liceus e diretores dos colégios, podendo qualquer pessoa, a título individual, apresentar as suas respostas. Constituído por 37 perguntas, este instrumento abrange diversos aspetos, desde a organização curricular, a administração e inspeção escolares, ao processo de ensino/aprendizagem, ao estatuto docente. As 51 respostas recebidas foram impressas e o dossier referente aos trabalhos da Comissão, muito completo, encontra-se no Arquivo Nacional da Torre do Tombo (Adão, 2001, pp. 41-45).

Em finais de Oitocentos, duas outras auscultações terão lugar. Uma, efetua-se em 1892³⁰ e tinha por objetivo uma redução de custos no funcionamento dos liceus. A par de se pedir a opinião sobre “os melhoramentos que devem ser introduzidos

28 As respostas foram publicadas em 1877, pela Imprensa Nacional.

29 Portaria de 26 de agosto de 1876.

30 As respostas foram pedidas aos reitores dos liceus por Ofício de 22 de fevereiro de 1892.

nos quadros” do pessoal, pedia-se o movimento dos estudantes a partir de 1886-1887, sugestões de reduções nas verbas orçamentais e opinião sobre “o pessoal docente que poderá diminuir-se pela reforma dos métodos de ensino ou pela melhor distribuição das disciplinas dos cursos”.

E, um ano depois da chamada “Reforma Jaime Moniz” ter sido discutida no Parlamento, ou seja, em 1896, é pedido a todos os liceus parecer sobre “os resultados verificados (...) indicando os inconvenientes e defeitos revelados na sua execução e as modificações ou providências, que convenha adotar, quer de caráter transitório, quer de aplicação permanente”³¹.

Estes pareceres existem, uns publicados nos boletins dos respetivos liceus, outros estão ainda esquecidos nos acervos arquivísticos. Constituem um *corpus* a trabalhar e que nos dará uma ideia mais precisa da importância da reforma promulgada em 1894-1895 e dos seus efeitos.

2. Para a reconstituição da rede escolar no século XX, da 1ª República ao Estado Novo

Trabalhar a História da Educação relativa ao período da 1ª República portuguesa constitui, ainda hoje, uma tarefa difícil para o investigador. Comparativamente ao século XIX, a documentação existente é mais reduzida, porque ainda não foi encontrada ou porque está perdida para sempre. Até hoje, os estudos realizados baseiam-se, em grande parte, na imprensa da especialidade que não se limitava a reproduzir simples informações, mas publicava artigos de opinião e estudos sobre a atualidade educativa nacional e internacional, divulgava documentos produzidos oficialmente, desde relatórios a dados estatísticos dispersos. As associações de docentes e de outros profissionais do Ensino enriqueciam aquelas páginas com comunicados, exposições, material proveniente das suas reuniões de classe, com destaque para os congressos chamados “pedagógicos” e, ainda, estudos críticos da realidade republicana. A par com esta documentação impressa, há ainda a referir a legislação promulgada e as estatísticas elaboradas, inseridas no *Anuário Estatístico de Portugal* e em brochuras específicas (Portugal, 1916, 1919), pois,

³¹ Portaria de 20 de setembro de 1897.

como lembra Fernando de Sousa (1999), “ao longo do primeiro quartel do século XX, os serviços de Estatística continuaram a enfermar de uma certa debilidade institucional” (p. 675).

No ano que antecedeu a implantação do regime republicano, o deputado Abel de Andrade, que fora Diretor-Geral da Instrução Pública entre 1902 e 1906, lembra a escassez de elementos fiáveis que pudessem servir de base para a preparação de reformas nacionais: “Não temos relatórios de ensino, não temos estatísticas que se começam agora a fazer, os documentos que existem são em número muitíssimo limitado, pouco extensos, pouco completos”³². Na verdade, foi nos primeiros anos do século XX que o Ministério do Reino, que tutelava o setor da Instrução Pública, procedeu à recolha e publicação de informação estatística por níveis de ensino (Portugal, 1900, 1904, 1905, 1906, 1909; Santos, 1906), a qual se revela hoje de grande utilidade quando pretendemos traçar a rede das escolas de ensino primário e do secundário.

Na mesma sessão de 7 de setembro de 1909, o deputado republicano João de Meneses propõe no Parlamento a criação de uma Comissão de Inquérito para avaliar o estado em que se encontrava a instrução pública. Na continuação de outras intervenções da bancada do Partido Republicano, defende que é necessário sobretudo cuidar “a sério” da reforma da instrução primária e da secundária³³. Para isso, propõe a constituição de uma Comissão parlamentar em que estejam representados todos os partidos e agrupamentos políticos com assento na Câmara, com o objetivo de proceder a um inquérito e devendo dar conta dos seus trabalhos em relatório que pudesse servir de base, pelas informações recolhidas, à reforma daqueles dois níveis de ensino.

Esta proposta, embora proveniente da minoria republicana, foi aprovada por unanimidade, tendo sido o inquérito alargado aos ensinos médio, superior e técnico especial. Num período de grandes conturbações políticas, no meu entender, este trabalho seria muito ambicioso e, portanto, pouco provável de ser concretizado, como veio a acontecer.

A Comissão ficou instalada em finais de outubro de 1909 e era composta de 17 deputados, a maioria dos quais ligados ou apoiantes do Partido Regenerador,

³² Sessão de 7 de setembro de 1909. *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*. 1909, 10.

³³ *Idem*, 9.

grande parte deles com pouca ou nenhuma experiência em trabalhos sobre políticas educativas³⁴. Segundo as declarações retóricas do Presidente, Rodrigo Pequito, “todos se esqueceram da política para somente se dedicarem com ardor ao trabalho que lhes estava confiado, convencidos de que será no desenvolvimento da instrução que o país terá o seu engrandecimento”³⁵.

Em finais de dezembro, já estava concluído o questionário relativo ao ensino primário pois a Comissão decidiu iniciar por ele os trabalhos e, em inícios de 1910, foram apresentados na Câmara dos Deputados os quatro volumes correspondentes: um questionário geral; um questionário dirigido aos professores da escola pública; um questionário destinado aos inspetores e subinspetores; o quarto, dirigido especificamente à Associação das Escolas Móveis pelo Método de João de Deus³⁶.

Na elaboração deste primeiro questionário, tiveram papel importante os deputados Egas Moniz e Queiroz Velloso: o primeiro apresentou uma extensa proposta que serviu de base de trabalho³⁷ enquanto ao segundo coube a organização definitiva do questionário³⁸.

Depois de concluída esta primeira fase do seu trabalho, a Comissão ainda se ocupou do ensino secundário, para cujo estudo estariam mais preparados alguns dos seus membros³⁹. Na ata daquela que parece ter sido a sua última reunião (5 de março de 1910), ficou registado: “Entretanto os deputados mais assíduos foram trocando impressões quanto a um questionário para a Instrução Secundária”. E

³⁴ Abel Pereira de Andrade (Partido Regenerador), Alberto Pinheiro Torres (Partido Nacionalista), António Caetano de Abreu Freire Egas Moniz (Dissidência Progressista), António Duarte Ramada Curto (Partido Regenerador), Eduardo Valério Augusto Villaza (Partido Progressista), Ernesto Júlio de Carvalho e Vasconcellos (Partido Progressista), Francisco Manuel Miranda da Costa Lobo (Partido Regenerador-Liberal), João Duarte de Menezes (Partido Republicano), João Henrique Ulrich (Partido Regenerador), João Ignácio de Araújo Lima (Partido Progressista), João de Souza Tavares (Partido Regenerador), José Joaquim da Silva Amado (Partido Reformista), José Malheiro Reymão (Partido Regenerador), José Maria de Oliveira Simões (Partido Regenerador), José Maria de Queiroz Velloso (Partido Regenerador), Rodrigo Afonso Pequeto (Partido Regenerador), Vicente de Moura Coutinho d’Almeida d’Eça (Partido Regenerador).

³⁵ Sessão de 8 de março de 1910. *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*. 1910, 4.

³⁶ Cf. Informação do Presidente da Comissão na sessão parlamentar de 8 de março de 1910. *Idem*, 3, 4.

³⁷ Cf. Ata n.º 3 da reunião de 10 de novembro de 1909.

³⁸ Cf. Ata n.º 6 da reunião de 7 de dezembro de 1909.

³⁹ Além dos dois professores liceais e do reitor do Liceu de Lisboa referidos anteriormente, Costa Lobo havia apresentado uma proposta de reforma do ensino secundário na sessão parlamentar de 11 de agosto de 1909. *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*. 1909, 5-6.

acrescenta-se que essas “impressões” foram apresentadas a toda a Comissão, ficando o professor Queiroz Velloso com a responsabilidade de organizar o questionário definitivo, o qual havia pouco antes publicado um estudo sobre o tema (1909). Ficou igualmente escrito que somente depois de concluído este trabalho, seria convocada nova reunião⁴⁰.

Porém, a partir do início de março, a Comissão deixou de funcionar efetivamente. Não será por acaso que o deputado progressista António Cabral, na sessão de 8 de abril de 1910 propõe que ela “continue no cumprimento da sua missão tal como foi eleita (...) que possa funcionar até a eleição de outra que a substitua”⁴¹. Certamente, devido às muitas ocupações dos membros da Comissão e à sua dimensão⁴², do livro de atas apenas constam 10 reuniões, entre finais de outubro de 1909 e inícios de março do ano seguinte, estando registado que um número considerável das que estavam marcadas não se efectuaram por falta de *quorum*⁴³.

O Presidente da Comissão, em início de março de 1910, informa a Câmara dos Deputados de que foram distribuídos cerca de 15 000 exemplares dos questionários tratando do ensino primário, tendo sido recebidas até então mais de mil respostas⁴⁴. E reconhece que o trabalho da Comissão “encontrou eco no país e que todas as autoridades, os professores, as associações e os que se ocupam das questões de ensino têm manifestado muito interesse”⁴⁵. A revista *A Federação Escolar*, no seu número de 19 de fevereiro de 1910, em artigo intitulado “As respostas ao questionário”, incita os professores a responder e manifesta o desejo de que haja uniformidade nas respostas, especialmente no que se refere às questões de maior interesse, sugerindo a realização de reuniões por concelho, ou seja, não perde a oportunidade

40 Arquivo Histórico-Parlamentar, secção XVI-D, caixa n.º 5, doc. n.º 3, fl. 18v.

41 Sessão de 8 de abril de 1910. *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*. 1910, p. 6.

42 Atesta-o o facto de todas as reuniões terem lugar às 20 horas e 30 minutos.

43 Foi escolhido para Secretário da Comissão o deputado João Ignácio de Araújo Lima. À 1ª reunião de trabalho, em 27 de outubro de 1909, seguiram-se as de 6, 10 e 13 de novembro. A de 17 de novembro não se realizou por falta de *quorum*, tendo tido a 5ª reunião lugar a de 20 de novembro. Igualmente por falta de *quorum* não se realizaram as de 24 e 27 daquele mesmo mês, assim como a de 1 de dezembro. Seguidamente, registam-se três reuniões até final de 1909 (15, 18 e 22 de dezembro). Não se realizaram as de 29 de dezembro de 1909, as de 8, 10, 15, 19, 26 e 29 de janeiro de 1910, de 3, 5, 19 e 23 de fevereiro e a de 2 de março, devido também à falta de *quorum*.

44 Foi definido como prazo limite de devolução dos questionários preenchidos o dia um de março de 1910 (Cf. *A Federação Escolar*, Porto, II (53), 15 de janeiro de 1910).

45 Sessão de 8 de março de 1910. *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*. 1910, 4.

para sugerir mais uma forma de encontro coletivo dos docentes, numa época em que as suas liberdades estavam tão coartadas. No mesmo número da revista, também o professor Manuel José de Gouveia publica um conjunto de respostas-modelo destinadas a auxiliar os presidentes dos centros escolares no preenchimento do questionário⁴⁶. A adesão à Comissão e ao seu trabalho está igualmente patente nas atas das reuniões, que fazem referência a diversa documentação recebida assim como convites para visita a instituições escolares.

A partir da biografia dos diferentes membros da Comissão, podemos verificar que seriam apenas Abel de Andrade e Queiroz Velloso aqueles que tinham conhecimentos mais aprofundados das questões relacionadas com a instrução pública e, em especial, sobre o ensino primário, devido às funções que já tinham desempenhado na Administração central⁴⁷. Por isso, houve a preocupação de recolherem informações relativas a outros países e a inquéritos neles produzidos que servissem de apoio e, até, de inspiração ao trabalho exigente a realizar. Na sua proposta de constituição da Comissão, o deputado republicano João de Meneses recorda o que se passou em França quando se pretendeu levar a efeito uma reforma do ensino secundário: “tratou-se primeiro de saber o que pensavam (...) os professores, os pais dos alunos e até alguns alunos dos mais distintos”. Para isso, foi preparado um inquérito (1889-1902), “que é um documento notabilíssimo, (...) que não foi inspirado pelo espírito de sectarismo e em que foram ouvidos, desde os livres pensadores até os ultramontanos”⁴⁸. E, já durante a primeira reunião da Comissão, Abel de Andrade apresentou uma proposta para ser adquirido, através do Ministério dos Negócios Estrangeiros, um exemplar de todos os documentos oficiais publicados em França, Inglaterra, Alemanha, Áustria, Dinamarca e Estados Unidos que tratassem dos inquéritos sobre a instrução pública realizados nestes países. E que fosse pedido ao Ministério do Reino “exemplar da legislação vigente sobre instrução primária e secundária; exemplares de Estatística; do inquérito (parte impressa) às casas de escola de instrução primária”⁴⁹.

⁴⁶ A *Federação Escolar*, Porto, II (58), 19 de fevereiro de 1910.

⁴⁷ Os professores liceais Araújo Lima e Souza Tavares, Silva Amado que fora reitor do Liceu de Lisboa e vogal do Conselho Superior de Instrução Pública, faziam parte da Comissão parlamentar de Instrução Primária e Secundária, assim como João Ulrich, do qual não encontrei atividade neste âmbito.

⁴⁷ Sessão de 7 de setembro de 1909. *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*. 1909, 9.

⁴⁹ Arquivo Histórico-Parlamentar, secção XVI-D, caixa n.º 5, doc. n.º 3, fls. 2-2v.

Também o Presidente da Comissão informa:

Depois de já estar em provas este questionário [do ensino primário], recebeu-se o questionário, feito ultimamente em Itália sobre o mesmo assunto, e embora o trabalho da comissão parlamentar portuguesa não seja ainda do domínio público, por não estar concluído, posso afirmar (...) que ele não envergonha o Parlamento Português perante o trabalho feito em Itália, onde, como todos sabem, se olha com muita dedicação para as questões de ensino.⁵⁰

Os dois primeiros volumes do questionário sobre o ensino primário, que foi efetivamente aplicado, eram, na minha opinião, demasiado extensos e volumosos, mas a sua estrutura não se afastava da que fora adotada nas inspeções extraordinárias de 1866-1867 e 1875. Respetivamente, com 285 e 195 quesitos, ambos se dividiam em três grandes capítulos – Escolas oficiais; Ensino particular; Quesitos gerais –, com um conjunto minucioso de questões em cada um, desde os edifícios escolares e a situação dos docentes até ao funcionamento das aulas e à inspeção escolar.

A análise das respostas não chegou a ser publicada, embora a Comissão de Inquérito tenha sido encarregada de produzir relatórios sobre os dados obtidos. Imediatamente após a implantação da República, parece ter sido ainda levantada a possibilidade do Governo Provisório mandar analisar as respostas com vista à reforma da instrução primária, o que não veio a acontecer. A revista *Educação Nacional* emitiu então a opinião de que “isso não resultaria, e que seria mais barato e rápido nomear um grupo de técnicos conhecedores do *métier*”⁵¹. Até agora, conheço apenas dois exemplares dos questionários preenchidos⁵², uma exposição apresentada pela Liga do Professorado Primário Português baseada

50 Sessão de 8 de março de 1910. *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*. 1910, 4.

51 *Educação Nacional*, Porto, (739), 13 de novembro de 1910, 51.

52 Tal como as atas das reuniões da Comissão, os dois exemplares encontram-se no Arquivo Histórico-Parlamentar (Secção XVI-D, caixa n.º 5). O exemplar do “Questionário geral sobre o ensino primário, n.º 1”, foi respondido pelo Administrador do Bairro Ocidental do Porto em 23 de março de 1910; o outro é um exemplar do “Questionário geral sobre o ensino primário. Para os professores do ensino primário oficial, n.º 2”, que foi respondido pela professora Maria Lucinda Proença Prazeres, de Idanha-a-Nova em 27 de março.

nas respostas fornecidas nos 25 itens que se ocupavam especificamente dos docentes⁵³ e um estudo circunstanciado de Alves dos Santos (1910) que, com base na análise daqueles questionários, denuncia alguns dos problemas mais prementes da escola primária portuguesa e propõe soluções. No meu entender, algum outro material encontra-se depositado em locais desconhecidos, pois será pouco provável que todo ele tenha desaparecido. Competirá aos investigadores descobri-lo e trabalhá-lo.

Já no tempo do Estado Novo, com a criação do Instituto Nacional de Estatística em 1935, as informações numéricas foram paulatinamente melhoradas e compiladas em publicações da especialidade. No que respeita ao sistema educativo, sob a responsabilidade daquela instituição especializada, em 1940 passa a ser publicado anualmente um volume de *Estatísticas da Educação*, que, contemplando todos os níveis e setores de ensino, tratava preferencialmente da divulgação de dados distritais. Por isso, a dificuldade está na recolha de informação datilografada/mimeografada relativa aos municípios. De acordo com a minha experiência, para a recolha desse material é necessário estudar as vias de comunicação entre cada município e o Ministério da Instrução Pública/Educação Nacional de modo a conseguirmos encontrar as fontes originais e parciais. E, também, recorrer a alguns dos Arquivos Distritais e Municipais.

No entanto, outra documentação encontra-se no Arquivo Histórico do Ministério da Educação e nos acervos regionais das Delegações Escolares, que se conseguiram preservar. Tal como para o século XIX, também no período do Estado Novo, tanto os relatórios dos inspetores do ensino primário, constituídos em corpo técnico⁵⁴, como os dos reitores dos liceus e diretores das escolas de ensino técnico constituem fontes imprescindíveis para o estudo da rede escolar em Portugal. Mas, uma investigação persistente e bem planeada poderá trazer ao nosso conhecimento muito outro material, hoje, desconhecido.

⁵³ Esta exposição é apresentada na reunião do Diretório da Liga, em 27 de fevereiro e aprovada em setembro de 1910.

⁵⁴ Decreto n.º 32 241, de 5 de setembro de 1942.

Concluindo...

Eis algumas das fontes diretas que deverão ser trabalhadas mais aprofundadamente, quer para a época de Oitocentos, quer para o século XX. Haverá, decerto, muitos outros testemunhos que aguardam, no silêncio dos diversos acervos documentais, a ação do investigador para recuperá-los e contribuir para um conhecimento mais amplo da realidade educativa portuguesa.

Este é também um desafio do nosso Projeto. Trabalhar as fontes, questionar momentos históricos, atitudes e decisões políticas e produzir instrumentos de trabalho contendo informação organizada serão, igualmente, um contributo importante não só para a História da Educação como para outras áreas do conhecimento.

Referências

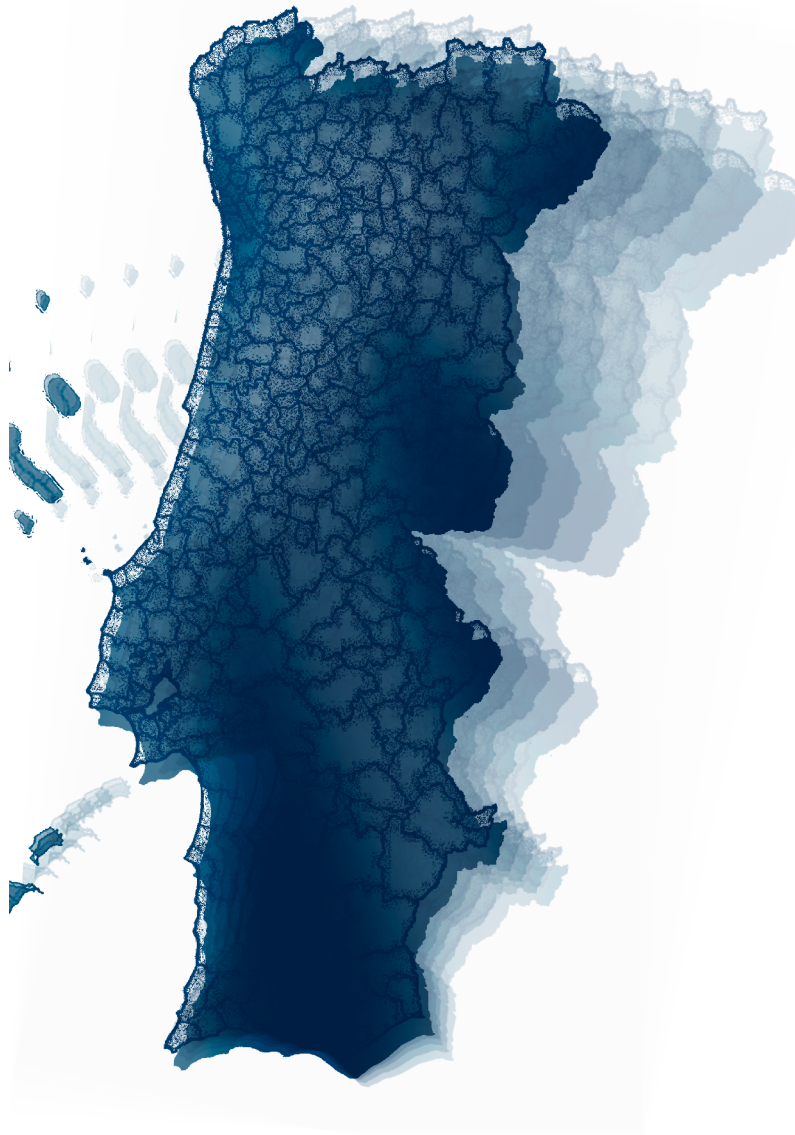
- Adão, A.** (2001). *As Políticas Educativas nos Debates Parlamentares Oitocentistas. O Caso do Ensino Secundário Liceal*. Lisboa/Porto: Assembleia da República/Edições Afrontamento.
- Coelho, B.** (1991). História Moderna de Portugal: A Investigação nos Últimos 15 Anos em ou (s)em Jeito de Balanço... *Ler História*, (21), 46-58.
- Collecção** de Respostas Dadas ao Questionário sobre a Reforma da Instrucção Secundaria que foi Mandado Publicar por Portaria de 4 de novembro de 1876. (1877). Lisboa: Imprensa Nacional.
- Cruz, J. C.** (2002). *A Inspeção dos Liceus no Portugal Liberal, 1836-1892*. (2 vols.). (Dissertação de Mestrado). Lisboa: Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Área de Ciências da Educação.
- Ghira, M.** (1865). *Relatório sobre a Visita de Inspeção Extraordinária às Escolas do Districto de Lisboa*. Lisboa: Typographia Portuguesa.
- Gomes, J. F.** (1985). *Relatórios do Conselho Superior de Instrução Pública (1844-1859)*. Coimbra: Instituto Nacional de Investigação Científica/Centro de Psicopedagogia da Universidade de Coimbra.
- Portugal (1900)**. *Instrucção Publica em Portugal. Ensino Secundario (Legislação, Programmas, Regulamentos, Estatísticas)*. Lisboa: Imprensa Nacional (Exposição Universal de 1900. Secção Portuguesa).
- Portugal (1904)**. *Estatística do Ensino Secundário. 1895-1903*. Lisboa: Imprensa Nacional.
- Portugal (1905)**. *Estatística do Ensino Secundário. 1903-1904*. Lisboa: Imprensa Nacional.
- Portugal (1906)**. *Estatística do Ensino Normal, 1896-1905*. Lisboa: Ministério da Instrução Pública.
- Portugal (1909)**. *Resumo da Estatística Geral do Ensino Primário no Ano Lectivo de 1907-1908*. Lisboa: Imprensa Nacional.
- Portugal (1916)**. *Ensino Primário Oficial. 1910 a 1915*. Lisboa: Imprensa Nacional.
- Portugal (1919)**. *Ensino Primário Oficial. 1915-1916 a 1918-1919*. Lisboa: Imprensa Nacional.
- Reclamações** do Professorado Primário Portuguez. Coordenadas, Discutidas e Aprovadas pela Mesa do Directorio Primario em Sessão Ordinária de 4 de setembro de 1910. Gouveia: Typ. d'«O Herminio».
- Relatório** da Commissão Especial juncto do Lyceu de Coimbra sobre os Exames Feitos no mesmo Lyceu em junho e julho de 1866. (1867). Coimbra: Imprensa da Universidade.
- Relatório** da Comissão Especial juncto do Lyceu Nacional de Coimbra sobre os Exames feitos no mesmo Lyceu em junho, julho e outubro de 1867. (1868). Coimbra: Imprensa da Universidade.

Santos, A. J. A. (1906). *Estatística Geral da Circunscrição Escolar de Coimbra, Relativa aos Anos de 1903-1904*. Lisboa: Imprensa Nacional.

Santos, A. J. A. (1910). *A nossa Escola Primária. O que tem sido, o que deve ser*. (1910). Porto: Casa Editora de António Figueirinhas.

Sousa, F. (1999). Estatísticas. In A. Barreto, & M. F. Mónica (Coord.), *Dicionário de História de Portugal*. (Vol. VII: pp. 675-678). Porto: Livraria Figueirinhas.

Velloso, J. M. Q. (1909). *O Ensino Secundário em Portugal*. Lisboa: Imprensa Nacional.



PARTE I OS MUNICÍPIOS NA EDUCAÇÃO E NA CULTURA: CONSTRUÇÃO HISTÓRICA (DAS FONTES ÀS ESTRATÉGIAS DE INVESTIGAÇÃO)

1. Atlas-Repertório dos Municípios na Educação e na Cultura em Portugal (1820-1986). Perspetiva histórica	13
2. A construção histórica das redes escolares municipais: da fonte única ao <i>corpus</i> documental	55
3. A Demografia Histórica no processo de aproximação à cultura urbana	79

3. A Demografia Histórica no processo de aproximação à cultura urbana

por Maria Norberta Amorim

3. A Demografia Histórica no processo de aproximação à cultura urbana

Maria Norberta Amorim
GHP-CITCEM – Grupo de História
das Populações – Centro de
Investigação Transdisciplinar
“Cultura, Espaço e Memória”
Universidade do Minho

O atual grande desafio para a Demografia Histórica é a formação de bases de dados demográfico-genealógicas sucessivamente alargadas, a incluir as zonas urbanas, com abertura ao cruzamento de outras fontes nominativas, de forma a acompanhar percursos de vida que se vão enriquecendo sucessivamente.

Tal horizonte não seria exetável há meio século atrás. Em 1956, o demógrafo Louis Henry e o arquivista Michel Fleury, com *Des Registres Paroissiaux à l'Histoire de la Population: Manuel de dépouillements et d'exploitation de l'état civil ancien*, assinaram a certidão de nascimento da Demografia Histórica. Havia sido descoberto um método de reconstituição de famílias, uma forma de tratamento de fontes sistemáticas, os registos paroquiais, a permitir a Henry perseguir o seu objetivo de estudo da Fecundidade supostamente natural de Antigo Regime. No entanto, com o seu método manual de reconstituição de famílias, Henry não abria apenas a possibilidade da análise demográfica se alargar para períodos anteriores aos recenseamentos modernos. À importância dada às metodologias de rigor, aliava-se o interesse, em todos os seus contornos, pelo homem comum, pelas massas anónimas, tradicionalmente arredadas da produção historiográfica.

O gosto pela nova via de investigação afetou os historiadores de toda a Europa e fora dela, mas não se tornou fácil explorar o filão que, para as ciências históricas, a metodologia continha. O tratamento manual dos dados, numa primeira fase, restringia a pequenas paróquias rurais um trabalho consequente e, mesmo na era

da Informática, a necessária morosidade na crítica de fontes massivas coloca-nos ainda longe dos resultados expetáveis. Por outro lado, se os investigadores utilizavam a formação específica de historiador na leitura das fontes, quando se passava à exploração dos dados eram as destrezas dos demógrafos que se impunham, vindo então em seu auxílio o *Manuel de Démographie Historique* de Henry (1967). Restava a frustração de não aproveitar das fontes uma enorme massa de informação sobre diversificadas facetas do quotidiano, muito para além da análise dos comportamentos demográficos.

Se os avanços no campo da Informática podiam facilitar o moroso trabalho manual de passar para fichas cada ato de batizado, casamento, ou óbito, e organizar as fichas de família, sem abandonar a metodologia Fleury-Henry, a especificidade de fontes nacionais e as exigências de historiador foram impondo novos desenvolvimentos metodológicos.

Como tenho vindo a recordar, em Portugal, embora o interesse dos genealogistas pelos registos paroquiais existisse desde há muito, foi a Prof.^a Virgínia Rau, da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, que trouxe de França, nos finais da década de cinquenta do século passado, o interesse científico por essas fontes, com reflexo mais tarde num ensaio de sua autoria (Rau, 1961). Uma sua aluna, Maria de Lourdes Akola Neto, em 1959, publicou *A Freguesia de Santa Catarina de Lisboa no 1.º Quartel do Século XVIII (Ensaio de Demografia Histórica)*, trabalho de dissertação de licenciatura. Não se tratava, como é óbvio, de reconstituição de famílias, que a própria Virgínia Rau entendia não ser possível com os registos portugueses. Como se sabe, a identificação dos indivíduos em Portugal, até 1911, ano da implementação definitiva do Registo Civil, passava primeiro pelo nome próprio, o nome de batismo, e colhia nos atos vitais posteriores o/s apelido/s na família alargada, não necessariamente nos progenitores, ou apelido/s derivado/s da terra de origem, no caso de indivíduos migrantes. Também, anteriormente ao século XX, só em casos raros a mulher adotava o apelido do marido. Reconstituir famílias de Antigo Regime, de forma sistemática, em função do apelido do pai, como preconiza a metodologia de Henry, não se tornava imediatamente viável com as fontes portuguesas.

Embora sem reconstituição de famílias, nesse trabalho de Maria de Lourdes Akola Neto havia um levantamento nominativo da informação com dados interessantíssimos sobre ritmos de nascimentos, filiação ilegítima, volume de escravos, profissões dos pais ou padrinhos das crianças, ritmos de casamentos, agudização no volume de

óbitos e outras circunstâncias que nos introduziam no quotidiano da comunidade. Trata-se de um marco importante na descoberta do interesse das fontes paroquiais portuguesas para os estudos de população e na abertura de uma fase de volumoso número de trabalhos académicos sobre essas fontes. Antes de 1974, antes de se terem eliminado nas Faculdades de Letras as dissertações de licenciatura, sucessivas gerações de licenciandos em História elaboraram os respetivos trabalhos a partir de atos de nascimento, casamento e óbito, subordinando-se, sem os atingir, aos objetivos da *escola francesa*.

De facto, o fascínio pelas fontes paroquiais por parte dos licenciandos em História da década seguinte, a de 1960, principalmente na Universidade de Coimbra, resultou em largas dezenas de trabalhos a seguir o modelo de *Santa Catarina de Lisboa*, com grande curiosidade histórica, mas sem reconstituição de famílias e sem a subsequente análise das variáveis demográficas.

Foi na Faculdade de Letras da Universidade do Porto onde apresentei, no início da década seguinte, em 1971, o primeiro trabalho baseado na reconstituição de famílias de Antigo Regime, *Rebordãos e a sua População nos séculos XVII e XVIII. Estudo Demográfico*, publicado dois anos mais tarde pela Imprensa Nacional/Casa da Moeda.

Estava quebrado o mito da impossibilidade de reconstituir famílias com as fontes portuguesas e esse facto foi reconhecido, mas poucos foram os críticos a notar que a metodologia seguida não se filiava em Henry. Não se tratava apenas de reconstituir a história reprodutiva de casais, mas recriar o percurso de vida de cada indivíduo, ligando-o à geração anterior ou, se fosse o caso, à geração seguinte. Perseguia-se o indivíduo inserido numa cadeia geracional.

Embora sem novos avanços no plano metodológico, no sentido de comparar comportamentos no plano demográfico, publiquei em 1980 *Método de exploração dos livros de registos paroquiais. Cardanha e a sua população de 1573 a 1800*, pelo Centro de Estudos Demográficos do Instituto Nacional de Estatística (INE) e ainda sobre paróquias transmontanas, em 1983 e 1984.

A etapa seguinte, que perseguí, foi a abordagem de uma zona urbana, mas a reconstituição de famílias de uma cidade trazia problemas novos a que era preciso dar resposta. A cidade comporta, em regra, várias paróquias que se interpenetram pelo movimento das gentes, mas a informação sobre os atos vitais encontra-se organizada paróquia a paróquia. O acompanhamento do percurso de

vida de muitas famílias implicava a aplicação de uma metodologia que cruzasse a informação interparoquialmente. Esse passo foi dado em 1985 com a apresentação na Universidade do Minho de *Guimarães de 1580 a 1819. Estudo Demográfico* (Amorim, 1987), a envolver dez paróquias intercruzadas, quatro urbanas e seis da envolvente rural, tornando possível o desenvolvimento de análises comparativas interzonas, usando a mesma periodização e a mesma metodologia. Embora as análises de variáveis como a nupcialidade ou a fecundidade não oferecessem dificuldades de análise, o objetivo de acompanhar sistematicamente percursos de vida via-se comprometido. A metodologia manual esbarrava com o volume da informação.

O esforço despendido foi enorme, desaconselhando o prosseguimento por essa via para um investigador isolado sem recurso a metodologias informáticas, mas estávamos em 1985 e um novo horizonte se abria com a difusão de computadores pessoais e bases de dados comerciais. Com o apoio de técnicos de informática da Universidade do Minho, a minha metodologia de reconstituição de famílias foi evoluindo para a metodologia de *reconstituição de paróquias*. Não se pretendia apenas perseguir o primeiro objetivo da metodologia francesa, estudar o percurso dos casais, ou mesmo de reconstituir as famílias em encadeamento genealógico, resultado conseguido até então pela metodologia que se seguia. O objetivo era, antes de mais, acompanhar o percurso de vida de cada indivíduo dentro de uma comunidade ou dentro de uma região mais ou menos alargada, identificando-o a partir da sua inserção familiar. Tecnicamente tratava-se de reconstituir famílias e desdobrar a informação desse primeiro ficheiro num novo ficheiro de indivíduos recolhendo toda a informação conseguida no primeiro, com possibilidade de abertura a cruzamentos posteriores com outro tipo de fontes.

Em 1991 foi publicada na Revista da ADEH (Associação de Demografia Histórica), e também na Universidade do Minho, *Uma Metodologia de Reconstituição de Paróquias*, que usava como ferramenta o *Dbase-III* para formar o ficheiro de famílias que se desdobrava no ficheiro de indivíduos sem perder os elos genealógicos (Amorim, 1991).

A metodologia de reconstituição de paróquias foi aplicada sobre três paróquias açorianas contíguas intercruzadas, *Evolução Demográfica de Três Paróquias do Sul do Pico (1680-1980)* (Amorim, 1992). Pela primeira vez se estudavam comportamentos demográficos no horizonte dos três últimos séculos, com a mesma metodologia

e o mesmo tipo de fontes, a envolver uma área interparoquial. Pela primeira vez era atingido o objetivo do historiador demógrafo de explicar a evolução de uma população partindo da análise cruzada das variáveis demográficas, de nupcialidade, fecundidade, mortalidade e mobilidade.

A minha satisfação pessoal por esse trabalho era justificada por diversos motivos. O principal foi ter a possibilidade de demonstrar que a metodologia de reconstituição de paróquias abria novas perspetivas à análise demográfica, com possibilidades no campo da mortalidade e da mobilidade não permitidas pela simples reconstituição de famílias. Depois também porque as habituais limitações apontadas à Demografia Histórica, nomeadamente a estreiteza do campo de observação tanto no espaço como no tempo (Dupâquier, 1984, pp. 94-116), iam caindo por terra. Como investigadora isolada havia trabalhado três comunidades num tempo de investigação aceitável, o que podia significar que novas equipas de trabalho poderiam ambicionar, a médio e longo prazos, estudar áreas bem mais alargadas. O estudo de trezentos anos de vida daquelas comunidades, do Antigo Regime aos finais do século XX, cobria um espaço temporal particularmente rico em mudanças, mudanças que a Demografia Histórica centrada no Antigo Regime pouco havia explorado. Sentia também o gosto comum à maioria dos estudiosos dos registos paroquiais ao estudar a sua própria comunidade de nascimento.

Enquanto *Guimarães de 1580 a 1819. Estudo Demográfico*, apresentado em 1985, pode ser considerado como um fim de via, não se vislumbrando como possível ir muito mais longe com metodologias manuais (Amorim, 1987), a *Evolução Demográfica de três paróquias do Sul do Pico (1680-1980)*, de 1992, era um princípio de via, cujos horizontes continuam a ser promissores.

A criação subsequente do Núcleo de Estudos de População e Sociedade (NEPS), a abertura de Mestrado em História das Populações e o lançamento de projetos subsidiados com um número apreciável de investigadores condicionaram a utilização consequente da metodologia de reconstituição de paróquias em várias dezenas de comunidades portuguesas, com uma ou outra aplicação em Espanha e no Brasil.

Uma nova aplicação informática, o SRP (Sistema de Reconstituição de Paróquias) desenvolvida por Fernanda Faria veio facilitar mais tarde os procedimentos (Faria & Henriques, 2004, pp. 21-32).

Assentamos que o objetivo da Demografia Histórica, tal como o objetivo da Demografia da era estatística, é a compreensão do ritmo de evolução das

populações à luz da interinfluência das variáveis demográficas, distinguindo-se as duas disciplinas pelas fontes e recursos metodológicos utilizados. No entanto, o historiador-demógrafo de hoje, utilizando os recursos informáticos e com acesso às fontes específicas, é desafiado a debruçar-se sobre a evolução dos comportamentos demográficos do Antigo Regime à Contemporaneidade e o seu trabalho longe de se apresentar dispensável a partir da existência de censos credíveis, torna-se mais desejável pelas virtualidades da observação longitudinal das variáveis demográficas e pelas possibilidades de inserção dessas variáveis em contextos *culturais*, em sentido lato.

Embora a Demografia Histórica, a História da Família, a História Social ou a História Cultural, se distingam pelos objetivos que perseguem, o labor metodológico da Demografia Histórica sobre fontes comuns, oferecendo bases de dados com acompanhamento sistemático de histórias de vida, abertas ao cruzamento de outras fontes, constitui uma rampa de lançamento para essas disciplinas.

O NEPS/GHP, com apoio de várias instituições, nomeadamente a Fundação para a Ciência e Tecnologia, a Direção Regional dos Assuntos Culturais da Região Autónoma dos Açores e várias câmaras municipais, congregando uma equipa de investigadores de diferente formação da Universidade do Minho e de outras universidades portuguesas, tem hoje ambições muito concretas de alargamento das bases de dados demográficos no caminho da formação de uma *base de dados central*. Sobre qualquer indivíduo identificado como residente em duas ou mais paróquias distintas se procede ao enriquecimento do respetivo percurso de vida, concentrando numa única ficha a informação dispersa. Procura-se a automatização possível dos procedimentos para o cruzamento entre bases de dados paroquiais, embora os trabalhos já conseguidos tivessem sido desenvolvidos manualmente.

Se a metodologia de reconstituição de famílias permitiu conseguidas análises no campo da Nupcialidade ou da Fecundidade, o estudo de comportamentos individuais como os da Mortalidade e, quase sempre, da Mobilidade, esbarravam à partida com grandes dificuldades, comprometendo os estudos de síntese. As bases de dados decorrentes da reconstituição de paróquias, centradas no indivíduo, com as articulações familiares e sociais pertinentes, estão preparadas para responder a esses desafios.

Além da análise demográfica, o resultado dos trabalhos de reconstituição de paróquias expressa-se em outras vertentes, a Genealogia, a História da Família, a

História Social, a História Cultural, com enriquecimento dos Estudos de Comunidade.

Um primeiro produto visível da reconstituição de paróquias são as bases de dados genealógicas com suporte no programa *geneweb*, difundidas na *internet*. De momento, o NEPS/GHP disponibiliza no seu site¹ 69 bases de dados paroquiais, sendo 2 do distrito de Viana do Castelo, 33 do distrito de Braga, uma do distrito do Porto, 2 do distrito de Aveiro, 3 do de Lisboa, e 28 da Região Autónoma dos Açores.

Trata-se ainda predominantemente de bases de dados sem cruzamento interparoquial, embora sobre o concelho da Madalena do Pico se tenha procedido à integração das suas 6 paróquias, a permitir importante aumento no nível de satisfação dos pesquisadores de genealogias.

O conhecimento das raízes suscita um interesse geral. O conhecimento das cadeias generacionais que nos precederam nos últimos três ou quatro séculos deixou de ser apanágio dos *filhos de algo*. O sentido de enraizamento pode ser, para todos nós, fator de satisfação e equilíbrio no mundo em mudança que vivemos.

Mas a base de dados resultante da metodologia de reconstituição de paróquias tem virtualidades que ultrapassam largamente o campo demográfico ou a curiosidade pelas raízes. Na medida em que acompanhamos o percurso de vida de cada residente, inserido em cadeias genealógicas, temos a possibilidade de cruzar a informação demográfica com fontes nominativas variadas. Podemos inserir socialmente os residentes e acompanhar a reprodução num tempo longo de estatutos de nascimento. É a riqueza da História das Comunidades, que nos levará à identificação mais precisa da Sociedade a que pertencemos.

Em termos de História da Família, a privilegiar tradicionalmente as abordagens micro, as bases de dados demográficas posicionam-se cada vez mais como incontornáveis. Não são só as questões sobre a dimensão da família, a idade ao casamento, os comportamentos diferenciais, as conceções pré-nupciais, os nascimentos fora do casamento, os casamentos consanguíneos, a homogamia social, a endogamia ou a exogamia geográficas, que interessam ao historiador da família e cujas respostas podem ser encontradas nas bases de dados demográficas. São também os problemas da propriedade, da reprodução social da família, da formação dos grupos domésticos, da proximidade da parentela, dos compadrios, problemas que encontram esclarecimento no cruzamento de fontes sobre essas bases.

¹ www.ghp.ics.uminho.pt

Estudos sobre elites, sobre grupos profissionais, estudos de género, de crianças, de migrantes, de marginais, de escravos, podem sedimentar-se em análises quantitativas se recorrerem às bases de dados preparadas pelas metodologias da Demografia Histórica.

Em grande parte subsidiária da História Económica, a História Social tem demorado a encontrar o seu próprio rumo. Uma via sólida de desenvolvimento pode passar pelas bases de dados demográficas. Numa abordagem micro em História Social, a noção de comunidade é uma noção básica. Relacionando comunidade com meio ambiente, com bens apropriados e equipamentos coletivos, com parentesco e sentimentos de pertença, resta delimitar esse espaço onde um grupo de pessoas encontrou condições mínimas de sobrevivência, sociabilidade e reprodução. Essa delimitação não é apriorística. Embora se evidencie entre os historiadores a tendência para considerar a paróquia/freguesia como unidade de análise, tendência que decorre em parte dos constrangimentos das fontes analisadas, o levantamento dos laços de parentesco, a par da relação família-propriedade, podem evidenciar comunidades distintas numa mesma freguesia. As bases de dados demográficas, embora organizadas a nível de paróquia/freguesia, permitem identificar o lugar ou o conjunto de lugares onde as condições de afirmação do grupo se verificaram. Delimitado o espaço privilegiado para a microanálise social, identificada a comunidade, o cruzamento de fontes diversas sobre as bases de dados demográficas pode conduzir a um conseguido aprofundamento sobre as formas de sociabilidade que permitiram a sobrevivência e reprodução do grupo. Os tombos, as listas fiscais, as matrizes prediais, os recenseamentos eleitorais, a informação notarial, com testamentos, escrituras de venda, doações, o espólio de sindicatos, a documentação de empresas, são apenas alguns exemplos de fontes nominativas com possibilidade de cruzamento com as bases de dados demográficas, enriquecendo os nossos conhecimentos sobre o percurso de vida das pessoas em causa e as formas de sociabilidade do grupo.

Para a Biodemografia e para a Genética a reconstituição de paróquias constitui um desafio ou mesmo uma esperança de futuro. Investigações atualmente em curso no campo das doenças hereditariamente transmissíveis poderão ter efeitos práticos, além do interesse científico.

Embora a História Cultural pareça afastada da Demografia Histórica, não se passa assim se o investigador visa uma aproximação às vivências culturais das gentes que as fontes tradicionais ignoram. Em período pré-estatístico são muito escassos os

nossos conhecimentos sobre as destrezas, hoje elementares, de leitura e escrita. As assinaturas dos intervenientes nos atos registados, particularmente nos casamentos e batizados, se identificados esses intervenientes no contexto paroquial, podem permitir uma nova compreensão dos hábitos culturais das populações dos séculos XVIII e XIX.

A identificação dos agentes culturais, nomeadamente os professores dos vários níveis de ensino, pode encontrar nas bases de dados demográfico-genealógicas uma via segura.

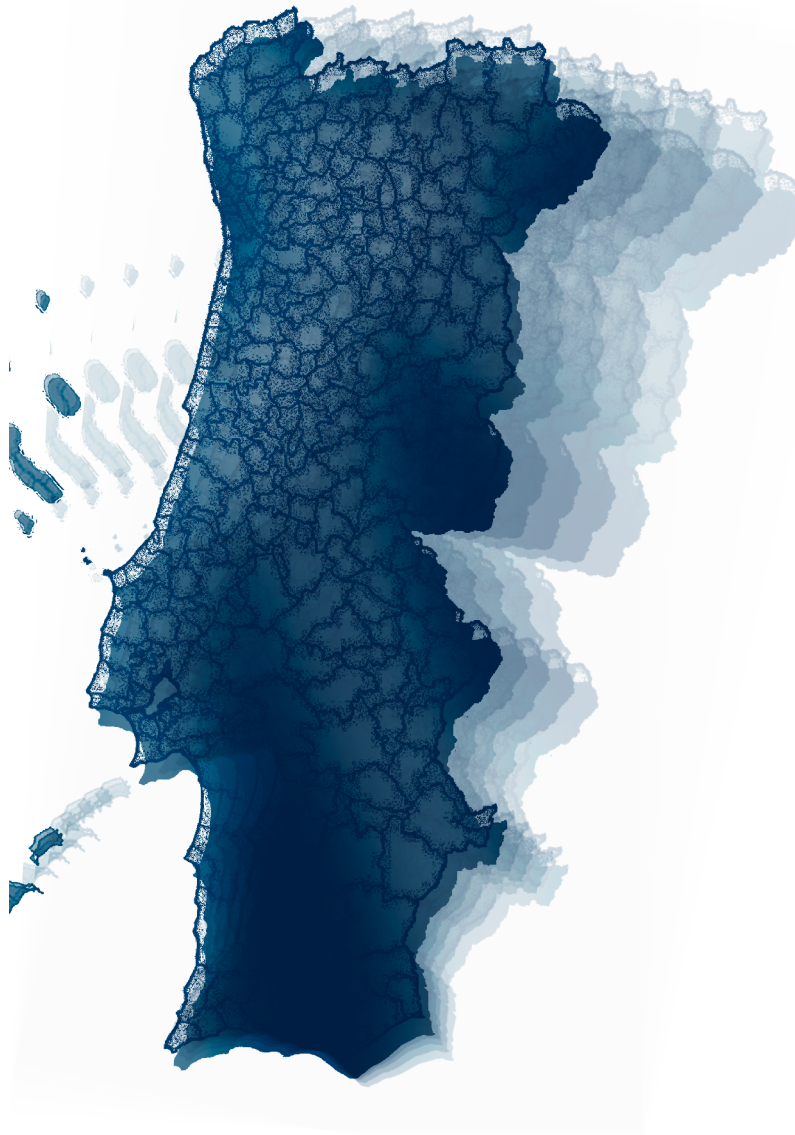
Há 20 anos atrás, Justino Magalhães (1994) comparava o acesso à escrita para período de Antigo Regime, em três comunidades rurais distanciadas no espaço: a transmontana S. Pedro de Poiares, a minhota Ronfe e a picoense S. Mateus. Vislumbrava-se então um novo e rico campo de investigação, assente na Demografia Histórica, não atingido pelas fontes clássicas da História da Educação. Esse trilho não foi perseguido posteriormente, mas o atual amadurecimento das disciplinas e as práticas mais generalizadas de trabalho em equipa podem certamente permitir um novo fôlego.

O investimento sobre Guimarães, sobre Torres Vedras ou sobre a cidade da Horta, integrando numa mesma base de dados as bases parciais de um número significativo de paróquias, entre finais do século XVI e 1910, é um trabalho complexo mas em adiantado estágio de desenvolvimento. Essas bases poderão abrir-se aos historiadores da Educação no sentido de serem identificados os protagonistas dos processos educativos e os beneficiários desse processo, no sentido de uma aproximação à cultura urbana.

Referências

- Amorim**, M. N. B. (1973). *Rebordãos e a sua População nos Séculos XVII e XVIII*. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda.
- Amorim**, M. N. (1980). *Método de Exploração dos Registos Paroquiais. Cardanha e a sua População de 1573 a 1800*. Lisboa: Publicações do Centro de Estudos Demográficos, Instituto Nacional de Estatística.
- Amorim**, M. N. (1983-1984). S. Pedro de Poiães de 1561 a 1830. *Brigantia*, (3).
- Amorim**, M. N. (1987). *Guimarães 1580-1819. Estudo Demográfico*. Lisboa: INIC.
- Amorim**, M. N. B. (1991). *Uma Metodologia de Reconstituição de Paróquias*. Braga: Universidade do Minho.
- Amorim**, M. N. (1992). *Evolução Demográfica de Três Paróquias do Sul do Pico (1680-1980)*. Braga: Universidade do Minho, Instituto de Ciências Sociais.
- Amorim**, M. N. (2004). *O Pico. A Abordagem de uma Ilha. Vol. I: As Famílias. Tomo I: As Famílias de S. João nos Finais do Século XIX*. Lajes do Pico: Município das Lajes do Pico, NEPS.
- Amorim**, M. N. (2011). *O Pico. A Abordagem de uma Ilha. Vol. I: As Famílias. Tomo XI: As Famílias da Candelária nos Finais do Século XIX*. Madalena: Município da Madalena do Pico, NEPS.
- Amorim**, M. N., & Correia, A. (1999). *Francisca Catarina (1846-1940). Vida e Raízes em S. João do Pico (Biografia, Genealogia e Estudo de Comunidade)*. Guimarães: Universidade do Minho, NEPS.
- Barbosa**, M. H. V. (1998). Reconstituição de paróquias e aprofundamento dos estudos de mortalidade infanto-juvenil da comunidade de Esporões (Séculos XVII-XX). *Boletín de la Asociación de Demografía Histórica*, XVI, 21-53.
- Carvalho**, E. M. G. R. (1999). *Basto (St.^a Tecla) – Uma Leitura Geográfica (do Século XVI à Contemporaneidade)*. Guimarães: Universidade do Minho, NEPS.
- Dupâquier**, J. (1984). *Pour la Démographie Historique*. Paris: P.U.F.
- Faria**, F., & Henriques, P. (Eds.). (2004). *SIAD'4: Sistemas Informáticos para a Análise de Dados Demográficos*. Guimarães: Universidade do Minho, NEPS.
- Fleury**, M., & Henry, L. (1965). *Nouveau Manuel de Dépouillement et d'Exploitation de l'État Civil Ancien*. Paris: INED.
- Fonte**, T. A. (2005). *No Limiar da Honra e da Pobreza. A Infância Desvalida e Abandonada no Alto Minho (1698-1924)*. Vila Praia de Âncora: Ancorensis Cooperativa de Ensino, CRL/NEPS.

- Henry, L.** (1967). *Manuel de Démographie Historique*. Genève/Paris: Droz.
- Magalhães, J. P.** (1994). *Ler e Escrever no Mundo Rural do Antigo Regime. Um Contributo para a História da Alfabetização e da Escolarização em Portugal*. Braga: Universidade do Minho, Instituto de Educação.
- Matos, P. L.** (2007). *O Nascimento fora do Matrimónio na Freguesia da Ribeira Seca da Ilha de São Jorge (Açores): 1800-1910*. Universidade do Minho, NEPS.
- Mesquita, M. H. M.** (2004). *As Gentes de Angra no Século XVII*. Braga: Universidade do Minho.
- Neto, M. L. A.** (1959). *A Freguesia de Santa Catarina de Lisboa no 1.º Quartel do Século XVIII*. Lisboa: Publicações do Centro de Estudos Demográficos, Instituto Nacional de Estatística.
- Rau, V.** (1961). *Estudos de História Económica*. Lisboa: Ática.
- Santos, C. M. F.** (2008). *Biodemografia do Concelho da Madalena. Estrutura Demográfica e Genética de uma População Açoriana da Ilha do Pico*. Madalena do Pico: Município da Madalena do Pico, NEPS.
- Scott, A. S. V.** (1999). *Famílias, Formas de União e Reprodução Social no Noroeste Português (Séculos XVIII e XIX)*. Guimarães: Universidade do Minho, NEPS.
- Trindade, F. M.** (2001). *A Antiga Freguesia de Eixo e Oliveirinha e a sua População (1666-1900): Estudo demográfico*. Aveiro: Câmara Municipal de Aveiro.



PARTE II OS MUNICÍPIOS NA EDUCAÇÃO E NA CULTURA: DESAFIOS DE HOJE

4. Descentralização: Políticas e Dinâmicas

Escolares em Contextos Municipais 93

5. O Município e a Escola 119

6. Os municípios e a oferta educativa 131

7. Património Histórico-Cultural e Educação 151

4. Descentralização: Políticas e Dinâmicas Escolares em Contextos Municipais

por David Justino

4. Descentralização: Políticas e Dinâmicas Escolares em Contextos Municipais

David Justino

CESNOVA – Centro de Estudos
de Sociologia da Universidade
Nova de Lisboa

1. Contextos da mudança nos sistemas nacionais de ensino

O que é que está a mudar nos sistemas nacionais de ensino que nos leva a refletir sobre o papel dos municípios, das comunidades locais e das escolas na educação e nas políticas educativas? Em que medida essas mudanças se inserem num processo de reconfiguração dos sistemas nacionais de ensino e das políticas educativas?

Uma parte significativa da produção científica tende a explicar esses processos de mudança em torno de duas teses fundamentais que se podem sintetizar em duas ideias: a da crise do *Estado Educador* e a dos efeitos da *Globalização* sobre os sistemas nacionais de ensino. Uma e outra são indissociáveis, defendendo alguns autores que a crise do modelo de regulação educativa subjacente à ação do Estado-Nação tem como causa principal a ação desestruturante da Globalização sobre os sistemas nacionais, pela “contaminação” das lógicas de mercado (Afonso, 2001; Barroso, 2005).

Num recente artigo (Justino & Batista, 2013) tentámos precisar alguns dos conceitos em causa bem como contestar algumas teses centradas na *territorialização* e os *efeitos da globalização sobre as políticas educativas*. Em síntese, defendemos que a referida crise do Estado Educador expressa muito mais o que Daniel Bell antecipava em 1988 como sendo uma “desadequação de escala” do modelo de Estado dominante a nível mundial e que resumia numa constatação simples: “(...) o estado-nação está a tornar-se muito pequeno para os grandes problemas da vida, mas muito grande para os pequenos problemas da vida” (Bell, 1988). Segundo

aquele sociólogo americano, o Estado-Nação revelava cada vez mais uma dupla incapacidade: a de lidar com os problemas globais (fluxos de capitais, desequilíbrios dos mercados, deslocalizações e perdas de postos de trabalho, etc.) e ao mesmo tempo a de responder à crescente diferenciação e complexificação social e cultural das sociedades nacionais, pela excessiva normalização e centralização burocráticas.

Neste contexto, a tese sobre a “crise do Estado-Nação” deveria ser ponderada em função do duplo movimento de reconfiguração do Estado moderno: o da *transnacionalização* (Sassen, 2003) e o da *descentralização*. A ação conjugada e indissociável destes dois movimentos foi problematizada por Robinson (2004) no que respeita à estruturação de um novo sistema global de produção:

National production systems are reorganized as national circuits of accumulation become broken down and functionally integrated into global circuits. This signals the rise of a new global economy. The global fragmentation and decentralization of national productive processes involves the dismantling of national economies and the construction of a single global production system. Globalization has been characterized by the rise of truly transnational capital not necessarily tied to specific countries.

O problema que se poderá colocar é o de saber até que ponto este duplo movimento de mudança é suscetível de se aplicar aos processos de reforma dos sistemas nacionais de ensino. A primeira limitação prende-se com a diferente natureza dos bens privados que circulam nos mercados, quer sejam bens de capital quer mercadorias, e dos bens públicos e semipúblicos que poderão incluir o serviço de educação. A escala de mobilidade e a interação nos mercados é manifestamente diferente. Os primeiros sustentam o movimento da globalização, os segundos operam privilegiadamente na escala local e as leis do seu mercado não seguem a mesma lógica na interação da oferta e da procura. A segunda limitação prende-se com o papel do Estado-Nação que no primeiro caso assume-se privilegiadamente como regulador nacional e no segundo como garante e provedor de um serviço maioritariamente público, para além do seu papel de regulador coercivo.

É neste sentido que à ideia da “globalização da educação” (Carnoy & Rhoten, 2002; Dale & Robertson, 2002) preferimos o conceito de *transnacionalização* dos sistemas nacionais de ensino, especialmente aplicável aos novos modos e mecanismos de

regulação que designámos por *regulação induzida*, traço característico comum quer ao papel de organizações internacionais (UNESCO, OCDE, IEA, etc.) quer ao de instituições europeias cuja ação sustenta a tese de europeização dos sistemas de ensino (Antunes, 2005; Galvão, 2010; Justino & Batista, 2013).

Os movimentos de *descentralização*, no particular domínio da reforma dos sistemas nacionais de ensino têm sido analisados de forma exaustiva quer pela literatura académica quer pelas organizações vocacionadas para a conceção e discussão de políticas públicas de educação. Um traço comum à maior parte dos estudos que privilegiam a análise comparada das experiências de descentralização é a extrema diversidade dos processos e dos pontos de partida das respetivas reformas. Para essa diversidade muito contribui a dinâmica e as estratégias dos atores e instituições em presença, mas na maioria dos casos o papel do Estado e da administração centralizada assume-se como relevante, quer como promotora quer como negociadora da delegação de poderes e competências dos níveis inferiores da hierarquia administrativa, quer se trate de regiões, municipalidades, comunidades ou escolas (Carnoy, 1999; Fiske, 1996; Florestal, 1997; McGinn, 1999).

É neste contexto que se identificam, no domínio das políticas educativas, as primeiras tentativas de teorização sobre políticas públicas descentralizadas (Charlot, 1994) em que sobressai o conceito de *territorialização*. Este conceito generalizou-se de forma acrítica entre os investigadores dedicados às temáticas da administração escolar sem que se questionasse os seus pressupostos (Afonso, 2001; Barroso, 1997; Canário, 1999; Cruz, 2007; Pacheco, 2000; entre outros).

Em nosso entender o conceito de *territorialização* revela-se inadequado. Os sistemas nacionais de ensino são, pela sua natureza e configuração, territorializados. Sempre o foram enquanto entendidos como “sistemas”, mesmo antes de se terem “nacionalizado”. Ao identificar que o “vetor principal da descentralização educativa é o da territorialização da decisão” e ao definir este processo como “o reconhecimento de que os territórios são recursos instrumentais para a democratização e a eficiência”, José Augusto Pacheco, na esteira de B. Charlot, incorre numa tautologia. Mesmo quando entende serem esses “territórios” expressões da “multiplicidade dos atores”, das “estruturas” e dos “discursos”, a expressão não deixa de se revelar inadequada (Pacheco, 2000, pp. 141-143). Se os processos de descentralização educativa são, na maior parte dos casos, desencadeados pelos poderes centrais, têm como

principal fundamento a necessidade de encontrar respostas diferenciadas para problemas diferenciados. Ora, essa pressão tendente à descentralização decorre da incapacidade do Estado em lidar com os processos recentes de progressiva diferenciação social e cultural das sociedades modernas. Essa diferenciação não tem uma expressão predominantemente territorial.

Em trabalhos mais recentes a associação dos conceitos de *descentralização* e *territorialização* continua a constituir-se como matriz teórica da análise das políticas nacionais de educação como se fossem dois conceitos distintos, ainda que complementares (Cruz, 2012).

Existem mais dois conceitos geralmente associados às políticas e aos processos de descentralização educativa: o de *municipalização*, quando aplicado à transferência de poderes e competências para as autarquias locais, especialmente os municípios, e o de *autonomia* quando essa transferência se processa para as escolas. Independentemente da natureza, âmbito e relevância dessa transferência, trata-se de duas tendências distintas de descentralização. Mas, em qualquer dos casos, estamos perante processos mais ou menos negociados e consagrados por norma coerciva do poder central. Raramente, no particular caso português, resultam da iniciativa e reivindicação das comunidades e poderes locais. É neste contexto que entendemos tratar-se de uma partilha do poder de regulação, definindo-o por *regulação partilhada* (Justino & Batista, 2013).

Do efeito combinado dos processos de *transnacionalização* e de *descentralização* identificamos uma das características marcantes da evolução recente dos sistemas de ensino: o da sua *desnacionalização*, decorrente dos efeitos de regulação induzida (à escala transnacional) e de regulação partilhada (à escala regional e local). A forma como esses efeitos se combinam e interagem nos diferentes sistemas de ensino determinam particularidades não desprezíveis, especialmente do que resta do poder de regulação coerciva dos Estados e administrações centrais.

No particular caso do sistema de ensino português, a hipótese de que partimos aponta para a manutenção do fundamental do poder regulatório no Estado e na respetiva administração central, reproduzindo, no fundamental, o quadro altamente centralizado do sistema herdado do Estado Novo.

Atualmente, as políticas públicas de educação colocam-se perante o dilema de uma descentralização mais eficaz e alargada e a salvaguarda da centralidade considerada indispensável à prossecução de reformas que racionalizem o

financiamento e qualifiquem as aprendizagens. Mais do que uma reconfiguração dos modos de regulação, o desafio coloca-se na necessidade de eliminar focos e tensões com efeitos claramente desreguladores, como são os exemplos do recrutamento, colocação e avaliação dos professores.

Um segundo dilema poderá ser ainda considerado: como conciliar as duas principais tendências de descentralização, entre a transferência de poderes e competências para os municípios e para as escolas? Enquanto que as críticas à autonomia das escolas não se têm revelado contrárias a uma maior responsabilização das “comunidades educativas”, os processos de municipalização têm gerado maior controvérsia pelo receio de uma transferência da tutela administrativa para as Câmaras, hipótese rejeitada por alguns agentes educativos com base na suposta experiência histórica portuguesa da Monarquia Constitucional e da República.

2. Descentralização em perspetiva histórica

Um dos traços característicos do processo de formação do sistema de ensino português, durante o regime liberal oitocentista, é o da tensão permanente entre conceções mais centralizadas que dominaram o seu funcionamento até finais da década de 70 e a alternativa descentralizadora que vai emergir a partir de então, a qual se retomará no regime republicano e nos primeiros anos do Estado Novo. De certa forma, essa era uma tensão característica do sistema administrativo liberal, o qual “assentava na dicotomia entre descentralização administrativa e centralização política, presente ao longo de toda a monarquia constitucional” (Alves, Lima & Urbano, 2011, p. 12).

Desde as primeiras proposta de Rodrigo da Fonseca Magalhães (1835) até à criação da Direção-Geral de Instrução Pública (1859) a regulação estava centralizada num Conselho Superior de Instrução Pública. A divergência inicial sobre a sua localização em Lisboa ou Coimbra acabou por pender para a cidade universitária após a revogação do diploma cartista por parte de Luís Mouzinho de Albuquerque (1836). Em 1844, o diploma da reforma do Governo Costa Cabral confirma esse quadro institucional e confere à Universidade a maioria dos lugares e das competências de regulação do sistema de ensino.

Só em 1859, por iniciativa de Fontes Pereira de Melo, se cria a Direção-Geral de Instrução Pública e simultaneamente o Conselho Geral de Instrução Pública, em

substituição do Conselho Superior, cuja localização é estabelecida em Lisboa com uma alteração da sua composição, favorecendo as escolas superiores de Lisboa e do Porto e a Academia Real das Ciências de Lisboa, em detrimento da Universidade de Coimbra. O novo Conselho Geral passa a funcionar junto do Ministro do Reino e este tutelava a primeira tentativa de criar uma estrutura administrativa suscetível de desenvolver uma burocracia dedicada ao sistema de ensino.

Durante este primeiro período a conceção dominante era claramente centralista a qual se mantém até à legislação de Rodrigues Sampaio (1878).

A primeira formulação de uma política descentralizadora foi proposta por D. António da Costa através do Decreto de 16 de agosto de 1870. No parecer que acompanha o diploma, aquele que passou por ser o primeiro ministro da instrução pública apontava como a primeira entre as mais importantes causas do atraso educativo a “organização centralizadora” que bloqueava a concretização do desígnio de uma “educação nacional”. Por isso enunciava como objetivo principal do seu diploma a descentralização da instrução primária para a “localidade”:

A reforma que temos a honra de apresentar a Vossa Majestade é radical. A instrução primária, até agora centralizada nas mãos do estado, passa para a localidade.

Sem querermos aduzir para aqui o tratado comparativo da organização do ensino nas outras nações, baste-nos assentar num ponto fundamental: e é que somos nós a única das nações europeias onde a educação e instrução se acham centralizadas na ação Governamental¹.

Porém, a opção descentralizadora fundamenta-se num argumento bem simples:

Em Portugal o município dá para a educação primária a quarta parte unicamente do que dá o estado. O município em França em vez de dar quatro vezes menos, dá cinco vezes mais; na Itália doze vezes mais; na Baviera três vezes mais; na Suíça e na Holanda nove vezes mais; na Áustria oito vezes mais; na Prússia dez vezes mais.

¹ Parecer anexo ao Decreto de 16 de agosto de 1870, *Legislação Régia*, Assembleia da República, <http://legislacaoregia.parlamento.pt/V/1/45/74/p476>. Nesta como em outras citações, atualizámos a ortografia.

É o problema do financiamento que faz descobrir na análise comparada com outros países europeus a solução para o estrutural *deficit* de financiamento, para mais num Estado que se debatia com as primeiras dificuldades de obtenção de crédito e de receitas para o seu programa de melhoramentos materiais, agravado agora pela crise financeira dos últimos anos da década de 60. O município e a paróquia deveriam tomar em mãos “uma parte mais ativa na difusão do ensino popular”.

Este diploma não conheceu a regulamentação necessária à sua implementação e sucumbiu à queda do Governo Regenerador, sendo reposta a legislação de Costa Cabral. Coincidência ou não, a crise financeira motivada pela retenção das remessas dos emigrantes portugueses no Brasil foi superada pela retoma das transferências dando lugar a um pequeno período de acentuado crescimento económico. Nova crise financeira em 1876 e António Rodrigues Sampaio decide retomar o diploma de D. António da Costa, reformulando-o e fazendo-o aprovar em 1878 sob a forma de Lei de 2 de maio, completada pela Lei de 11 de junho de 1880 e, no ano seguinte, regulamentando-a pelo Decreto de 28 de julho de 1881 (Silva, 2012).

A década de 80 vai ser marcada pela descentralização, com a especial transformação do pagamento dos professores passar a ser feita pelas Câmaras Municipais e pelas Juntas de Paróquia. A experiência teve um sucesso assinalável na cidade de Lisboa (Silva, 2012), mas terá sido um enorme pesadelo a nível nacional. Os prenúncios da crise financeira de 1891 faziam-se sentir desde, pelo menos, a crise brasileira de 1889 com a retração do afluxo de capitais a que se seguiu o Ultimato e a Revolta Republicana do 31 de janeiro no Porto. Em abril de 1890 é criado o Ministério da Instrução Pública e Belas-Artes, velho sonho que remontava a Feliciano de Castilho, mas que, desde logo, põe fim à experiência descentralizadora.

O intuito da criação do novo ministério era a recorrente resposta “ao estado de evidente atraso da instrução e da educação nacional”, mas a medida considerada de urgente necessidade era a de “reunir no ministério da instrução publica e belas artes todo o ensino oficial da instrução primaria elementar e complementar, que a lei de 2 de maio de 1878, n’uma aplicação rasgada do principio da descentralização administrativa, confiou á iniciativa e direção das câmaras municipais e das juntas de paróquia”². O balanço da experiência descentralizadora era descrito do seguinte modo:

² *Diário das Câmaras dos Deputados (DCD)*, Sessão de 16 de junho de 1890, p. 685.

Das leis de 1878 e 1880 não resultou nenhuma das vantagens esperadas: a generalização e regularização do ensino, a eficaz fiscalização e inspeção da instrução primária, a severa execução dos preceitos legislativos respeitantes à nomeação do pessoal docente e edifícios escolares, e o sensato aproveitamento das verbas destinadas a este ramo do ensino, são outros tantos problemas a resolver, cujas dificuldades se agravam de dia para dia, e cuja solução se me antolha absolutamente impossível sem a devolução para o estado dos serviços, que acima deixo indicados.

A recentralização de algumas competências delegadas nos municípios e nas juntas de paróquia pela legislação de Rodrigues Sampaio não revelava por si só o que tinha corrido mal, mas um discurso de Teófilo Ferreira – deputado, redator da publicação *O Ensino* e professor primário, então diretor da Escola Normal de Marvila – proferido na sessão de 26 de junho de 1890 esclarece algumas das causas desse processo:

Sr. presidente, é necessário que nos convençamos que a província não é Lisboa. O que se passa nos concelhos sertanejos com os professores de instrução primária é simplesmente horrroso.

Todos os meus colegas, com mãos súplices e levantadas, imploram e reclamam a centralização do ensino.

Querem depender do poder central; mas não desejam, de modo algum, continuar subordinados à nefasta interferência das corporações administrativas e seus delegados.

Quando eu aplaudia e sustentava na imprensa a descentralização do ensino primário, confiava que as localidades compreenderiam facilmente a importância dos serviços que se lhes entregavam, e que se dedicassem cordialmente aos melhoramentos compatíveis com os seus recursos orçamentais, dotando convenientemente a instrução primária e atenuando eficazmente as desgraçadíssimas circunstâncias económicas, em que se debatia a nobilíssima classe do magistério oficial, digna de melhor sorte e merecedora das atenções e prerrogativas que, em todos os países civilizados, são dispensadas e cuidadosamente mantidas a esses indefesos obreiros do progresso.

Mas, com pesar o confesso, não sucedeu assim! (...)

A descentralização é, pois, em teoria, surpreendente, magnífica.

Já confessei quantos encantos me mereceu.

Fui até um dos seus mais convictos apostolizadores, como se depreende de vários escritos; mas hoje mudei de opinião, pois são os próprios professores, que solicitam e almejam o advento do sistema contrário.

Esta é que é a verdade. (...)

Estas razões e essas arbitrariedades não resultam somente das faltas em que muitas câmaras do país incorrem, demorando meses e meses o pagamento dos vencimentos e gratificações aos professores primários; mas ainda das flagrantíssimas injustiças com que prostergam sacratíssimos direitos adquiridos nas nomeações efetuadas por tais corporações.

Algumas câmaras há até que se comprazem em realizar a lenda atribuída a Rodrigo da Fonseca: a lista graduada dos concorrentes a quaisquer cadeiras vagas é voltada de baixo para cima, de sorte que os últimos classificados ficam sendo os primeiros. (...)

A verdade é esta: o nosso povo não se achava preparado nem educado para descentralizações de nenhuma espécie, e por isso o sistema implantado em 1878 deu resultados quase nulos, como todos sabem.

O que hão de fazer as câmaras municipais, cujos presidentes dificilmente rabiscam o seu nome?

No que eles mais pensam é em colocar nas escolas os idôneos, desgraçadíssima invenção da lei de 1878, filhos dos seus compadres, sem habilitações de espécie alguma, preterindo, por mil modos, os direitos legítimos dos professores dignos e honrados.

E mais nada.³

Vindo de um convicto defensor da descentralização do ensino esta declaração não deixa de surpreender. Mas mais interessantes são as razões invocadas: atrasos

³ *Idem*, pp. 889-896.

no pagamento de salários, clientelismo e compadrio nas nomeações, ignorância dos presidentes de Câmara. Eis as consequências da descentralização ainda hoje invocadas por algumas forças representativas da classe dos professores. Não conhecemos a extensão do problema nem a justiça das acusações, mas a crer nas denúncias de Teófilo Ferreira, a indignação dos professores primários seria consequência da violação dos seus “direitos legítimos”, especialmente o estatuto de funcionários públicos tutelados pelo Governo Central. A descentralização quebrava o laço fundamental que associava a profissionalização ao estatuto de funcionário público (Nóvoa, 1987, p. 511).

Conhecido como defensor acérrimo dos direitos dos professores primários, Teófilo Ferreira confrontava-se com a dura realidade de um bom princípio ter sido desvirtuado porque “o nosso povo não se achava preparado nem educado para descentralizações de nenhuma espécie”.

Em discurso posterior Bernardino Machado assume uma posição mais conciliadora. Por um lado subscreve a criação do Ministério da Instrução Pública e Belas-Artes, por outro mantém os elogios moderados à legislação de Rodrigues Sampaio. Tentando fugir da polémica opção entre descentralização e centralização da administração educativa, o regenerador da ala mais liberal enaltece o princípio da regulação partilhada entre o central e o local:

Nem centralizador nem descentralizador exclusivamente, este sistema timbra de liberal. O estado não abdica o governo das escolas, tão pouco o monopoliza, reparte-o liberalmente com as localidades. E, para o tempo em que foi legislado, e substituindo-se a uma legislação centralizadora que já envelhecera, o novo sistema significou um progresso incontestável. Não é perfeito, mas, como é, merece que o aperfeiçoem, não que o subvertam. Excelente em muitas das suas linhas gerais, vale pelos princípios que consagra, e tem ainda valia para a nossa veneração pelo nome ilustre de António Rodrigues Sampaio com que se condecora. (Machado, 1896, p. 171).

Porém, o argumento principal estava na análise do ritmo da criação e abertura de escolas primárias, que terá sido bem superior na década de 80 do que em qualquer outro período anterior. A descentralização havia permitido “fomentar a educação,

mas também com as segundas vistas de aliviar o orçamento do estado” (Machado, 1896, p. 180). O elogio à descentralização fez-se ainda pelo argumento de que o Estado se desresponsabilizou do investimento que lhe deveria ter cabido:

Estado e localidades tinham de se votar à cultura fundamental dos cidadãos, competindo entre si fervorosamente para a multiplicação e prosperidade indispensável das escolas; e a verdade é que o poder central fez pouquíssimo, quase nada, em comparação do que fizeram os poderes locais, quaisquer que fossem as irregularidades por estes cometidas, irregularidades a que, de resto, deplorando-as como toda a gente, manda a boa razão que eu declare que se não costuma dar as justas atenuantes. (Machado, 1896, p. 188)

Para Bernardino Machado, mais do que um insucesso das localidades, deveria ser atribuído ao Estado central a origem dos problemas sentidos na rede de escolas de instrução primária: “O ministério do reino, pode-se concluir, não serviu a descentralização primária, explorou-a” (Machado, 1896, p. 200). Mesmo a acusação destacada por Teófilo Ferreira de se prejudicarem os professores habilitados por contratação de pessoas “idóneas” da confiança dos presidentes de Câmara, era refutada por Bernardino Machado argumentando com a insuficiência de professores habilitados por parte das escolas normais. Reconhecendo algumas situações pouco recomendáveis, Bernardino Machado não deixava de defender serem essas situações insuficientes para revogar a legislação de Rodrigues Sampaio. O mal estava na administração do Estado, não no voluntarismo das Câmaras.

Não obstante os argumentos bem fundamentados de Bernardino Machado, a recentralização do ensino primário concretizou-se pelo Decreto de 6 de maio de 1892 e reforçou-se ainda pela legislação de João Franco (1894). A experiência de descentralização era remetida para o baú das experiências “generosas” mas “mal sucedidas”. O novo contexto de dificuldades financeiras acrescidas, resultantes da crise económica e financeira de 1891-92, constituía o quadro favorável ao controlo férreo da despesa pública e à eliminação de vários serviços, especialmente o da inspeção escolar.

Com a República nova experiência descentralizadora é decretada com o diploma de 29 de junho de 1913. O financiamento das despesas do serviço de instrução primária voltaria a ser repartido entre o Estado e as Câmaras, cabendo a estas o

pagamento dos ordenados dos professores, rendas de casa, mobiliário, material escolar e outras despesas de manutenção dos edifícios. Regressava-se também à nomeação, transferência e demissão dos professores do ensino primário a cargo das autarquias. Ou seja, retomava-se alguns dos princípios de descentralização educativa da legislação de Rodrigues Sampaio.

Decretadas em 1911, as medidas de descentralização entraram em vigor em 1913. Cinco anos bastaram para que o novo quadro jurídico colapsasse. O Decreto de 12 de julho de 1918, assinado por Sidónio Pais, determinou que os “serviços da instrução primária” que estavam sob tutela das Câmaras Municipais “passam a ser administrados pelo Estado, a partir do ano económico de 1918-1919”. A justificação era simples: não obstante o “prestigante intuito” que presidiu à descentralização consagrada pela legislação dos primeiros anos da República, a mesma “não tem produzido no maior número dos municípios os benefícios que deveriam resultar da autonomia administrativa desses serviços”⁴. No ano seguinte recupera-se a criação das Juntas Escolares (Decreto de 10 de maio de 1919), compostas por representantes das Câmaras e dos Professores, o que representaria uma solução mitigada, mas que viria a ser revogada por novo diploma de 12 de maio de 1922 (Carvalho, 1986, p. 679). Neste último diploma as juntas escolares são acusadas “das maiores ilegalidades”, invoca-se o facto de estarem “de tal forma divididas e os seus membros tão incompatibilizados, que a sua existência só prejudica a boa Administração do ensino”, aludindo ainda aos “processos dos concursos” que são retidos pelas Juntas durante “muitos meses, com grave ofensa dos direitos dos concorrentes”, conduzindo ao “caos na administração do ensino”⁵. Em definitivo o Decreto de 19 de maio de 1925 acabaria por extinguir as Juntas Escolares.

A polémica instalada vai contar com uma parte dos movimentos associativos dos professores, maioritariamente contrários à descentralização (Adão & Remédios, 2004, p. 116) ainda que as Juntas Escolares recolhessem algum apoio no limitado período em que funcionaram.

O centralismo na administração do sistema educativo consolidar-se-á no Estado Novo, aproximando-se do modelo extremado de uma regulação coerciva, autoritária e de pendor fortemente nacionalista e endoutrinadora. Com esse modelo, o conceito de *Estado*

⁴ *Diário do Governo* de 13 de julho de 1918, pp. 1186-1187.

⁵ *Idem*, 12 de maio de 1922.

Educador ganha a sua máxima expressão, em que o papel das escolas, das comunidades e das autarquias se remete à estrita concretização das orientações superiores.

A imagem da descentralização ficaria, entretanto, associada às efémeras experiências dos regimes liberal e republicano e ao seu insucesso real ou, pelo menos, à não consensualização de um modelo cujos resultados são, no mínimo duvidosos. No discurso centralista passaria sempre a constar as experiências dos vencimentos em atraso, do caciquismo no recrutamento, da desqualificação do pessoal docente, das injustiças nos concursos. O discurso da descentralização educativa, fortemente influenciado pelos seus teóricos pioneiros, de Alexandre Herculano a Henriques Nogueira e a D. António da Costa, cedo se transformou num mito democrático de devolução às raízes comunitárias da vontade popular. Sintomaticamente, as soluções descentralizadoras reforçavam-se sempre nas conjunturas de escassez de financiamento, funcionando como alternativa à crise das contas públicas e transformando municípios e paróquias no último recurso indispensável à multiplicação e sustentação das escolas que mal cobriam a totalidade do território nacional.

Só que nem os municípios nem as paróquias dispunham desses recursos nem a vontade real de os mobilizar se fazia sentir, tão habituados que estavam a conceber a escola como uma dádiva do Estado – quantas vezes entendida de duvidosa graça – e o provimento de um lugar de mestre-escola como mais um privilégio a conceder a um protegido do campanário.

3. A ilusão do fim do Estado Educador e os mitos da descentralização e da autonomia

Uma das questões mais enigmáticas relativas à evolução do sistema de ensino em Portugal prende-se com a transição do modelo de organização do ensino herdado do Estado Novo para o modelo do regime democrático. As transformações ocorridas logo após a revolução, sendo profundas no que diz respeito ao currículo, à administração das escolas e ao controlo *macro* das novas instituições democráticas, revelaram-se superficiais no que respeita a qualquer reconfiguração descentralizadora. Aparentemente os mecanismos de regulação coerciva, de carácter burocrático e administrativo, mantiveram-se praticamente intactos, o mesmo é dizer, fortemente centralizados. Ousáramos dizer, que o conceito de *Estado Educador* se poderia aplicar a preceito a dois regimes políticos de tão contrária natureza.

Para além das alterações curriculares, cuja porta já havia sido aberta pela Reforma Veiga Simão, a mais decisiva mudança operou-se no poder conquistado pelos professores na afirmação de um modelo autogestionário das escolas de forte pendor profissional e na rápida substituição da burocracia dos serviços centrais. Com esta mudança consagrou-se o que João Barroso (2005) designou por modelo de regulação “burocrático-profissional” baseado “numa ‘aliança’ entre o Estado e os professores, combinando uma ‘regulação estatal, burocrática e administrativa’ com uma regulação ‘profissional, corporativa e pedagógica’” (pp. 736-737).

Vai no mesmo sentido a perceção de António Nóvoa ao reconhecer

a continuidade de uma visão centralizada do sistema de ensino, num tempo histórico em que a emergência de um poder local democrático teria permitido imaginar outras alternativas; as referências à descentralização e à autonomia das escolas estiveram sempre presentes, mas os passos dados nesta direção foram de uma enorme timidez. (Nóvoa, 2001, p. 6)

A transição deste modelo “burocrático-profissional” para um modelo “pós-burocrático”, ainda que comum a um conjunto de cinco países europeus (Portugal, França, Bélgica francófona, Hungria e Inglaterra) foi bem mais modesto nos países com maior tradição centralista, Portugal e França, como João Barroso destacou: “(...) em Portugal e na França as transformações processam-se mais lentamente e de maneira menos radical” em grande parte devido “à importância que continua a ter, nestes países, o referencial tradicional da ‘escola pública’ e ao peso que a administração central preserva na estrutura do poder do Estado”. Mesmo que se reconheça que em países de forte “tradição centralista (...) a evolução faz-se no sentido de aumentar o poder de decisão ao nível intermédio ou local”, o problema que se coloca é o de saber qual a expressão (dimensão absoluta e relativa no conjunto do sistema de ensino) dessa descentralização e qual a sua natureza (Barroso, 2005, pp. 737-738). É esse exercício que importa fazer, ainda que de forma aproximativa e sumária.

Em primeiro lugar, importa destacar uma das formas de descentralização geralmente secundarizada: o ensino particular. No início da década de 80 o número de alunos matriculados no ensino básico e secundário representava cerca de 6% do total de alunos matriculados nestes dois níveis de ensino. Vinte anos depois essa

razão passa para 13% e no final da primeira década deste século, esse valor já tinha ultrapassado os 16%. Ou seja, o peso dos alunos matriculados quase triplicou em 30 anos. Como fonte de regulação alternativa à escola pública não deixa de ser assinalável esta progressão.

Em segundo lugar, o ensino superior assistiu a um dos processos de mudança mais profundos na sua história contemporânea: aumento da oferta do ensino público e particular numa progressão constante até ao final da primeira década do século XXI, cobertura do território nacional numa malha relativamente densa, aumento da autonomia das instituições públicas em todos os domínios, especialmente no científico e pedagógico. Neste particular domínio do sistema nacional de ensino até poderemos dizer que a descentralização terá mesmo induzido um aumento da desregulação da oferta.

Em terceiro lugar, comparando com o observado nos dois pontos anteriores, os processos de descentralização nos ensinos básico e secundário de carácter público foram os mais modestos e em muito pouco afetaram o poder de regulação coerciva central.

Na perspetiva da municipalização as transferências de poderes foram, por um lado, onerosas, e, por outro lado, meramente simbólicas. Durante a década de 80 foi transferido para a tutela das autarquias o parque escolar do 1.º ciclo num processo cujos contornos haveriam de manchar as relações entre o Estado e o poder local. O estado de degradação em que se encontrava esse parque escolar era de tal ordem que o ónus da manutenção e reabilitação acabou por recair quase em exclusivo sobre as finanças autárquicas. O que o Estado transferiu foi “uma dor de cabeça” sem qualquer poder acrescido de regulação.

As sucessivas tentativas de transferir o restante parque habitacional do ensino básico esbarraram na desconfiança por parte do poder local relativamente ao limitado financiamento que lhe estava associado e ao estado de degradação de uma grande parte das escolas. A recente aceitação de protocolos de transferência por parte de algumas autarquias foi em número limitado e entre as que aceitaram, enfrentam o cenário da sua devolução.

Quatro outros domínios registaram alterações: o dos transportes escolares, o da ação social escolar, o dos funcionários auxiliares e o das atividades de enriquecimento curricular. A gestão dos transportes escolares ganhou especial relevo com o reordenamento da rede escolar, especialmente a do primeiro ciclo de ensino. A

gestão da ação social escolar é partilhada com as administrações das escolas sendo mais extenso no pré-escolar e primeiro ciclo. A transferência do pessoal auxiliar para as autarquias levanta ainda problemas de tutela e as atividades de enriquecimento curricular vieram substituir ou complementar competências já afetas a instituições de solidariedade social e a associações de pais.

Um segundo domínio do processo de descentralização para os municípios prende-se com a gestão da rede e das ofertas educativas. O lançamento das cartas educativas concelhias e dos Conselhos Municipais de Educação em 2003 tinham como intenção lançar as bases para a descentralização efetiva de uma gestão da rede de ofertas educativas que fosse partilhada entre os serviços centrais e as organizações locais. Porém, ao voluntarismo e à expressão simbólica dessa descentralização não corresponderam as dinâmicas necessárias à concretização daqueles objetivos. Como muito bem conclui Clara Cruz, “uma medida que poderia ter sido emblemática no processo de descentralização (quer pelo seu conteúdo, quer pelo que lhe está subjacente e/ou lhe é complementar) se revela um exemplo ilustrativo dos limites e das potencialidades do processo de descentralização da educação em Portugal nas últimas décadas” (Cruz, 2012, p. 259). “Limites” acanhados, “potencialidades” extensas, concretizações frustrantes acrescentaríamos.

Sendo relevante pelo conjunto diversificado de serviços prestados, todas estas competências são periféricas e de caráter suplementar em relação à atividade central de gestão das escolas e do processo de ensino. Essa atividade mantém-se, no fundamental, no domínio da regulação coerciva central: seleção, recrutamento, afetação e avaliação de desempenho dos professores, financiamento, currículo, avaliação externa, inspeção, organização pedagógica, mantêm-se sob controlo central do Estado.

Pelo menos num destes poderes, a tendência até terá sido de maior centralização: a avaliação externa. O efeito regulador das aprendizagens que o sistema centralizado de exames tem vindo a desempenhar é evidente. De certa forma, esse efeito compensa a crescente desregulação que a formação inicial de professores e o respetivo processo de recrutamento têm vindo a revelar. A autonomia pedagógica e científica das instituições de ensino superior responsáveis pela formação inicial de professores contribuiu para que o Estado e a administração central da educação tivessem perdido o controlo sobre esse recurso estratégico.

Na perspetiva da autonomia das escolas importa lembrar que a atual Lei de Bases do Sistema Educativo é omissa relativamente ao conceito de autonomia das

escolas. Aplica-o apenas às instituições de ensino superior. Isto não quer dizer que o tema tivesse ficado afastado da problemática das políticas públicas de educação, desde logo com a aprovação do Decreto-Lei n.º 43/89 da responsabilidade do então Ministro Roberto Carneiro. O princípio também viria a ser consagrado no Decreto-Lei n.º 115-A/98, ainda que não tivesse produzido qualquer efeito prático até 2004.

O primeiro contrato de autonomia foi celebrado entre o Ministério da Educação e a Escola das Aves em 2004, considerando o particular projeto de organização pedagógica e administrativa daquele estabelecimento. Três anos mais tarde é que um novo diploma (DL n.º 75/2008) avança com a contratualização da autonomia das escolas e a medida é concretizada num primeiro grupo de 22 estabelecimentos de ensino público.

É igualmente no quadro do novo regime de gestão e autonomia das escolas (2008) que se reconfigura a participação dos diferentes parceiros educativos nos Conselhos Gerais, órgãos responsáveis pela seleção do Diretor e pela definição da estratégia de desenvolvimento educativo das escolas.

Sem menosprezar as alterações introduzidas por este novo regime na gestão das escolas, a maior parte dos estudos é convergente na avaliação de que, no domínio da autonomia, a retórica tende a iludir a real dimensão dos seus efeitos (Veja-se a síntese recente realizada por Ferreira, 2012, pp. 16-19).

João Barroso sintetiza de forma muito precisa as principais características do processo de mudança operado nas políticas públicas de autonomia e gestão escolar com especial destaque para o que identifica como “tensão entre uma ‘lógica burocrática’, centrada numa regulação externa através de procedimentos administrativos de coordenação e controlo, e uma ‘lógica pedagógica’, centrada na autorregulação pelos profissionais, no que se refere à organização do trabalho e às matérias pedagógicas” e pela “inexistência de uma política articulada” entre a reestruturação do Ministério da Educação e os processos de descentralização para as escolas e as autarquias (2009, pp. 994-995). Neste contexto, Barroso conclui que a “organização centralizadora e burocrática (...) continua a dominar a administração da educação em Portugal” (*idem*, p. 995).

É neste contexto que falamos da ilusão do fim do Estado Educador expressa nas teses da afirmação do “Estado Regulador” ou do “Estado Avaliador”. Os pilares fundamentais da organização centralizadora e burocrática do Estado mantêm-se e os processos de descentralização, ainda que não desprezíveis, têm sido limitados,

num quadro de regulação partilhada que poderá evoluir no sentido de uma maior responsabilização dos níveis periféricos: escolas, municípios e comunidades locais. Por enquanto, a autonomia e a descentralização educativa continuam a assumir-se como mitos que alimentam a retórica pública sem que se vislumbre uma alteração relevante do quadro centralista tradicional. Mesmo assim, esses níveis periféricos denunciam alguns sinais de mudança que importa considerar pelo que representam de construção de instrumentos inovadores e potencialmente criadores de uma cultura de autonomia.

4. As redes colaborativas de escolas e municípios como novas fontes de regulação descentralizada

A experiência das redes de escolas e de professores em vários países ocidentais é conhecida e reconhecida como um instrumento poderoso de qualificação das aprendizagens, da formação de professores, da monitorização e difusão de inovação pedagógica e organizacional das escolas. A investigação de Ann Lieberman e Maureen Grolnick sobre 16 redes de escolas e professores nos Estados Unidos evidenciou essa experiência (Lieberman & Grolnick, 1996) cuja continuidade e sucesso é entendida como um “poder oculto” de extrema eficácia na melhoria dos desempenhos escolares (Cross & Parker, 2004). David Hargreaves (2003) tem destacado o papel das redes colaborativas em Inglaterra quer no domínio da inovação educacional, quer na formação contínua de professores ou na gestão escolar. Robert McMeekin partiu do exemplo de três redes colaborativas (o “Accelerated Schools Project” nos Estados Unidos, a rede “Fe y Alegría” sustentada pelos Jesuítas em alguns países da América Latina e a “Sociedad de Instrucción Primaria” sediada em Santiago do Chile) para avaliar o seu impacto na prossecução de objetivos de equidade e na criação de climas institucionais favoráveis ao sucesso escolar, especialmente entre alunos carenciados (McMeekin, 2003). Na Holanda são também conhecidas redes colaborativas de escolas visando a troca de experiências pedagógicas, o debate em torno da aplicação das diretivas governamentais e o desenvolvimento de novas metodologias e formas de organização pedagógica (Veugelers & Zijlstra, 1995).

Em Portugal, as redes colaborativas de escolas são um fenómeno relativamente recente. Estas formas de organização em rede emergem para responder a problemas

educativos concretos (abandono, insucesso, partilha de recursos, gestão de tecnologias, etc.) e baseiam-se na cooperação entre diferentes atores educativos (escolas, autarquias, associações de pais, centros de investigação, empresas, etc.). Ainda que reconhecidas pelo Ministério de Educação, não estão sujeitas à sua tutela nem foram por ela promovidas: resultam da iniciativa de parceiros e organizações periféricas que trabalham em colaboração.

De um primeiro mapeamento das redes atualmente em funcionamento (Justino & Batista, 2013) encontramos casos de associação de escolas com centros de competências, com centros de investigação universitária, com empresas e com autarquias, em combinatórias múltiplas, mas com fins relativamente distintos: promoção do ensino das TIC, partilha de recursos didáticos, estratégias pedagógicas de combate ao insucesso escolar, envolvimento de parceiros visando a redução do abandono escolar e o insucesso, promoção da “excelência educativa” através da inovação pedagógica e organizacional.

Em qualquer destes casos estamos perante novas fontes de regulação educativa de natureza *voluntária*, *indutiva* e *partilhada*, que operam a partir de níveis descentralizados do sistema de ensino.

Em primeiro lugar, trata-se de uma regulação decorrente da iniciativa e vontade dos parceiros da rede, independente das orientações do poder central e da sua legitimação normativa.

Em segundo lugar, porque o seu efeito de regulação decorre do confronto das práticas e da adoção voluntária das soluções ou modelos de intervenção quer se trate de escolas, autarquias, associações de pais ou de empresas locais. Trata-se, neste sentido, de uma regulação que induz à mudança, mas não a impõe como modelo universal nem a condiciona, potenciando a adaptação das soluções às características da organização.

Em terceiro lugar, trata-se de um tipo de regulação que atua na aparentemente limitada margem de autonomia dos parceiros, mas com elevado potencial de mudança. O envolvimento em algumas destas redes de escolas, empresas e autarquias favorece a mobilização de recursos adicionais, precisando a competência e contributo de cada parceiro para o valor acrescentado da rede.

Em quarto lugar, trata-se de uma regulação partilhada entre a administração central e organismos periféricos organizados em rede, ou seja, o resultado de uma combinação entre regulação coerciva e regulação voluntária descentralizada.

Por último, o recurso à organização em rede, assente em dinâmicas horizontais, desburocratizada e envolvendo parceiros que estabelecem entre si laços de colaboração, partilha de recursos e identidade de propósitos, confere-lhe a flexibilidade e capacidade adaptativa que as estruturas hierarquizadas, verticais e burocráticas dificilmente demonstrarão.

Não se tratando de um movimento português, a forma como estas redes colaborativas de escolas têm aparecido e crescido em Portugal em torno de projetos visando promover melhor a qualificação da oferta pública e o aumento dos níveis de desempenho educativo, deixa antever que poderão chegar onde as políticas públicas sucessivas nunca conseguiram ter sucesso, especialmente no combate ao insucesso, ao abandono e na adoção de práticas inovadoras de ensino e de organização pedagógica.

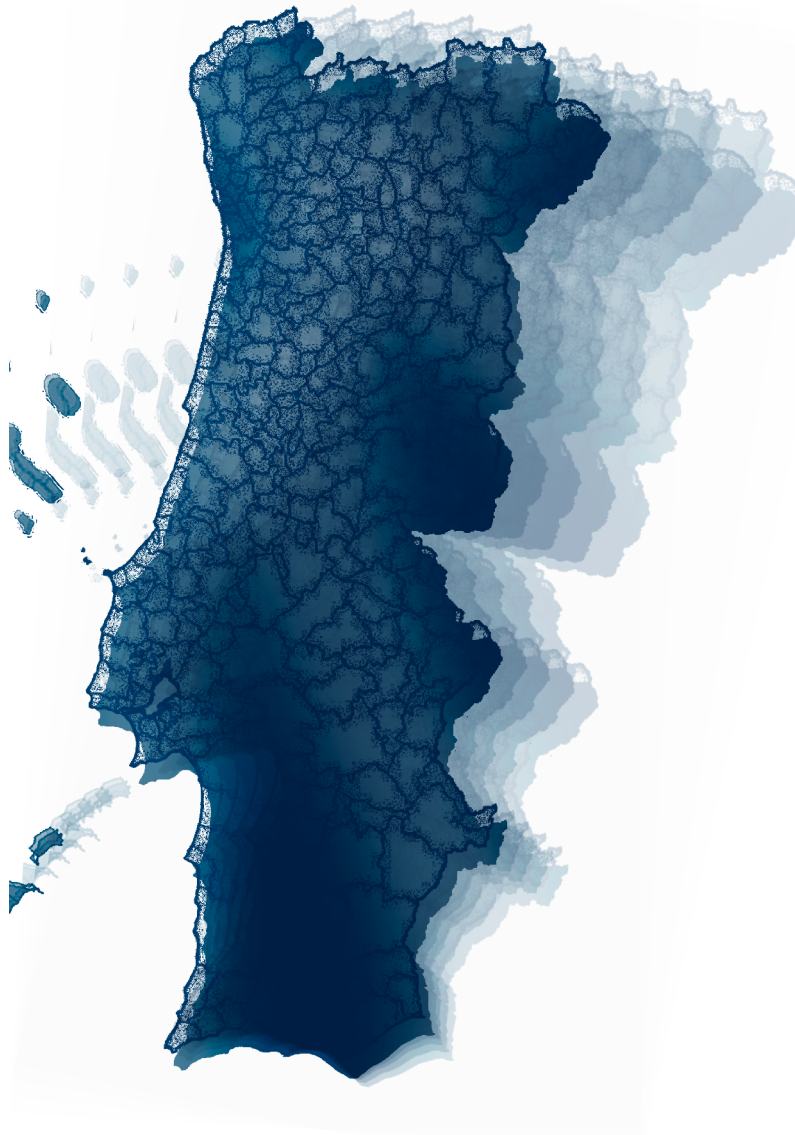
Será decerto muito cedo para se fazer uma avaliação do contributo destas redes e dos resultados destas experiências. Porém, identifica-se uma reorientação das culturas escolares para potenciar a relação entre ensino e resultados escolares a partir da qual se questiona a profissionalidade docente, os métodos de ensino, a organização pedagógica, a mobilização e afetação de recursos, ao mesmo tempo que se abre à participação de outros agentes externos à escola.

Referências

- Adão, A., & Remédios, M. J.** (2004). Os 'Congressos Pedagógicos' na 1ª República: espelhos da(s) identidade(s) dos professores primários. *Revista Lusófona de Educação*, 4, 107-119.
- Afonso, A. J.** (2001). A redefinição do papel do Estado e as políticas educativas: elementos para pensar a transição. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 37, 33-48.
- Alves, D., Lima, N., & Urbano, P.** (2011). *Estado e Sociedade em Conflito: o Código de Mártens Ferrão de 1867. Uma Reforma Administrativa Efémera*. Disponível em http://atlas.fcsh.unl.pt/docs/DanielAlves_NunoLima_PedroUrbano_2004_Estado_e_sociedade_em_conflito_o_Codigo_de_Martens_Ferrao_de_1867.pdf
- Antunes, F.** (2005). Globalização e europeização das políticas educativas: percursos, processos e metamorfose. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 47, 125-143.
- Baixinho, A. F.** (2011). Educação e autarquias. Lógicas de acção do poder autárquico face ao poder central e os micro-poderes locais. *Revista Lusófona de Educação*, 18, 81-95.
- Barroso, J.** (1997). *Autonomia e Gestão das Escolas*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Barroso, J.** (2005). O Estado, a Educação e a regulação das políticas públicas. *Educação e Sociedade*, 26 (92), 725-751.
- Barroso, J.** (2009). A utilização do conhecimento em política: o caso da gestão escolar em Portugal. *Educação e Sociedade*, 30 (109), 987-1007.
- Bell, D.** (1988). Previewing Planet Earth in 2013. *Washington Post*, 3 de janeiro.
- Canário, R.** (1999). A escola, a autonomia e a territorialização da acção educativa. *Aprender*, 23, 25-31.
- Carnoy, M.** (1999). *Globalization and Educational Reform: What planners need to know*. Paris: IIEP.
- Carnoy, M., & Rhoten, D.** (2002). What does globalization mean for educational change? A comparative approach. *Comparative Education Review*, 46 (1), 1-9.
- Carvalho, R.** (1986). *História do Ensino em Portugal. Desde a Fundação da Nacionalidade até o Fim do Regime de Salazar-Caetano*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Charlot, B.** (1994). *L'École et le Territoire. Nouveaux Espaces, Nouveaux Enjeux*. Paris: Armand Colin.
- Cross, R., & Parker, A.** (2004). *The Hidden Power of Social Networks: Understanding how work really gets done in organizations*. Boston: Harvard Business School Press.
- Cruz, C. F.** (2007). Conselhos Municipais de Educação: política educativa e acção pública. *Revista de Ciências da Educação*, 4, 67-75.

- Cruz, C. F.** (2012). *Conselhos Municipais de Educação: Política educativa e acção pública*. Tese de Doutoramento, Instituto de Educação, Universidade de Lisboa, Lisboa.
- Dale, R., & Robertson, S. L.** (2002). The varying effects of regional organizations as subjects of globalization of education. *Comparative Education Review*, 46 (1), 10-36.
- Ferreira, J. M. P.** (2012). *O Impacto do Contrato de Autonomia através das Percepções dos Actores Educativos: O caso da Escola-Piloto ES/3 João G. Zarco*. Porto: Universidade Lusófona do Porto, Instituto de Educação.
- Fiske, E. B.** (1996). *Decentralization of Education: Politics and consensus*. Washington: World Bank Publications.
- Fiszbein, A.** (2001). *Decentralizing Education in Transition Societies: Case studies from Central and Eastern Europe*. Washington: World Bank Publications.
- Florestal, K., & Cooper, R.** (1997). *Decentralization of Education: Legal issues*. Washington: World Bank Publications.
- Galvão, M. E. B. F.** (2010). *A Europeização da Educação e Formação em Portugal (2000-2009): O ensino profissionalizante*. Disponível em <http://run.unl.pt/handle/10362/8419>
- McGinn, N., & Welsh, T.** (1999). Decentralization of education: why, when, what and how? *Fundamentals of Educational Planning*, 64.
- Hargreaves, D. H.** (2003). *Education Epidemic: Transforming secondary schools through innovation networks*. London: Demos.
- Justino, D., & Batista, S.** (2013). Redes de Escolas e Modos de Regulação do Sistema Educativo. Em vias de publicação pela revista *Educação, Temas e Problemas*, Universidade de Évora. Disponível em *Working Paper*: <http://sociologia.davidjustino.com/?p=641>
- Lieberman, A., & Grolnick, M.** (1996). Networks and reform in American Education. *Teachers College Record*, 98 (1), 7-46.
- Lima, L. C., Pacheco, J. A., Esteves, M., & Canário, R.** (2006). A Educação em Portugal (1986-2006). Alguns contributos de investigação. *Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação*, 8, 10-20. Disponível em <http://www.debatereducacao.pt>
- Lima, L. C.** (2009). A democratização do governo das escolas públicas em Portugal. *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras*, 19, 227-253. Disponível em <http://hdl.handle.net/1822/11727>
- Machado, B.** (1896). *Affirmações Publicas. 1888-1893*. Coimbra: Imprensa da Universidade.
- McMeekin, R. W.** (2003). Networks of schools. *Networks of Schools*, 11 (16), 1-22.
- Magalhães, J.** (2006). O local e a educação: para a história do município pedagógico. *Revista de Administração Local. Legislação, Jurisprudência, Doutrina e Estudos*, 215, 607-614. Disponível em <http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/5045/1/O%20local%20e%20a%20educa%C3%A7%C3%A3o.pdf>

- Magalhães, J.** (2010). *Da Cadeira ao Banco. Escola e Modernização (Séculos XVIII-XX)*. Lisboa: Educa, Unidade de I&D de Ciências da Educação.
- Martins, E.** (2005). Carta Educativa: Ambiguidades e conflitualidades. *Revista Lusófona de Educação*, 6, 139-151.
- Mok, K. H.** (2004). Centralization and decentralization: changing governance in education. *CERC Studies in Comparative Education*, 13, 3-17.
- Nóvoa, A.** (1987). *Le Temps des Professeurs. Analyse Socio-Historique de la Profession Enseignante au Portugal (XVIIIe-XXe siècle)*. (2 vols.). Lisboa: INIC.
- Nóvoa, A.** (2001). O espaço público da educação: imagens, narrativas e dilemas. In A. Nóvoa (Ed.), *Espaços de Educação, Tempos de Formação*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. Disponível em <http://repositorio.ul.pt/handle/10451/4797>
- Pacheco, J. A.** (2000). Políticas curriculares descentralizadas: autonomia ou recentralização. *Educação & Sociedade*, 21 (73), 139-161.
- Robinson, W. I.** (2004). *What empire? Whose hegemony? The Transnationalization of Capital and the Gramscian Critique of 'Statolatry'*. Comunicação apresentada na Conferência Anual da International Studies Association, Montreal.
- Sassen, S.** (2003). Globalization or denationalization?. *Review of International Political Economy*, 10 (1), 1-22.
- Silva, C. M.** (2012). A expressão da Reforma de António Rodrigues Sampaio no Município de Lisboa ou a afirmação de um "Governo dos Assuntos Educacionais". *Educação e Filosofia*, 26 (52), 449-464.
- Veugelers, W., & Zijlstra, H.** (1995). Learning together: in-service education in networks of schools. *British Journal of In-Service Education*, 21 (1), 37-48.



PARTE II OS MUNICÍPIOS NA EDUCAÇÃO E NA CULTURA: DESAFIOS DE HOJE

4. Descentralização: Políticas e Dinâmicas Escolares em Contextos Municipais	93
5. O Município e a Escola	119
6. Os municípios e a oferta educativa	131
7. Património Histórico-Cultural e Educação	151

5. O Município e a Escola *por António Rebordão Montalvo*

5. O Município e a Escola

António Rebordão Montalvo
CEDREL – Centro de Estudos para
o Desenvolvimento Regional e Local

Gostaria de refletir convosco sobre a relação entre o Município e a Escola em Portugal, tomando como pano de fundo os últimos 100 anos, ou seja, o período de vigência do regime republicano. Esta viagem pela história poderá ajudar-nos a compreender como, também no domínio do ensino primário (e é nele que vou incidir), os nossos avós, os nossos pais e, finalmente, nós próprios fomos espectadores de uma luta secular entre os herdeiros da centralização iluminista pombalina, que continua a afligir-nos, e a autonomia educativa das comunidades locais.

Permita-se-me que afirme que o ensino oficial é, antes de tudo o mais, um fenómeno político. Muito antes de termos instituído em Portugal a escolaridade obrigatória, já tínhamos feito, em 1383-85, a primeira revolução burguesa da história da Humanidade; já tínhamos descoberto as riquezas da Índia e do Brasil; já tínhamos recuperado a independência nacional num dia que agora meia dúzia de supostos portugueses quer apagar da nossa História; já tínhamos construído belos edifícios públicos, aberto novas estradas e lançado as primeiras linhas do caminho de ferro. Mas tínhamo-nos esquecido da educação! Não porque os povos deste Reino não precisassem dela e não a reclamassem, mas porque quem o governou secularmente a partir de Lisboa não encontrou na educação a mesma necessidade, talvez por achar, prudentemente, que ela podia ser subversiva.

Esta situação perdurou ao longo da nossa história. Em meados do século XIX, Alexandre Herculano dirigiu-se ao povo português num manifesto de luta contra a centralização do poder, escrevendo: “Precisais de uma escola onde os vossos filhos aprendam a ler? O Governo não vo-la dará”. Se fosse vivo, o nosso grande historiador poderia escrever hoje: “Precisais de uma escola onde os vossos filhos aprendam a ler? O Governo vai fechá-la porque não tem 21 alunos”.

No final do século XIX, a situação da escolaridade caracterizava-se por uma elevadíssima taxa de analfabetismo. O número de escolas primárias cresceu continuamente entre 1820 e 1900: de uma escola por 120 km², à data da Revolução Liberal, passou-se para uma escola por 40 km², no final desse século. Para esse aumento muito contribuiu o Conde de Ferreira, cuja herança permitiu a construção de cerca de 100 escolas primárias por todo o país. Mas, apesar do crescimento do parque escolar, no final da Monarquia 75% dos portugueses eram analfabetos.

Nos últimos anos do regime monárquico, o Partido Republicano pretendeu atenuar esta situação através da criação dos chamados “centros republicanos”, cuja atividade tinha por objetivo o ensino popular. Os centros republicanos, criados sobretudo nas principais cidades do país, eram estruturas de ensino informal que promoviam a formação básica popular fora do sistema oficial de ensino, e que conjugavam essa atividade pedagógica com a divulgação dos ideais republicanos junto das classes populares. Os centros republicanos eram assim, simultaneamente, organizações de ensino popular informal e de formação republicana de massas, o que ilustra bem a ideia, tão evidente no regime salazarista, de que o ensino não é ideologicamente neutro e pode ser politicamente orientado. Em Lisboa, vários centros republicanos funcionavam em edifícios da Câmara Municipal, a qual tinha sido conquistada pelo Partido Republicano nas eleições municipais de 1 de novembro de 1908. A Câmara de Lisboa era um verdadeiro feudo do Partido Republicano, o que explica que a República tenha sido proclamada da sua varanda. Com a implantação da República assistiu-se ao estabelecimento da instrução oficial e livre para todas as crianças e da escolaridade obrigatória entre as idades de sete e dez anos. A legislação de 1911, inspirada na doutrina de ilustres pedagogos como João de Barros e João de Deus, aprovou a reforma do ensino primário, englobando o ensino infantil e o ensino normal primário.

A Constituição Política de 1911 consagrou um novo regime político, uma República democrática, laica e descentralizada. O ensino continuou a merecer a atenção dos republicanos, tendo em 1913 sido criado, com caráter definitivo, o Ministério da Instrução Pública.

Nesse ano de 1913 foi promulgada a Lei n.º 88, de 7 de agosto, que aprovou a divisão administrativa do país em distritos, municípios e paróquias civis (mais tarde designadas freguesias), e regulou as atribuições das autarquias locais.

Ao abrigo do princípio geral da descentralização, a Lei n.º 88 atribuiu aos municípios competência para a organização e superintendência da instrução primária, tendo conferido às juntas gerais dos distritos (art. 45.º, n.ºs 6.º e 7.º) e às câmaras municipais (art. 94.º, n.ºs 4.º e 5.º) poderes para criarem estabelecimentos de instrução e ensino e subsidiarem aqueles de que não fossem administradoras. A Lei n.º 88 impôs aos municípios medidas de efetiva realização das suas competências neste sector. Tendo classificado as despesas municipais em obrigatórias e facultativas, considerou obrigatórias as despesas municipais relativas à instrução primária (art. 122.º, n.º 15.º).

O alcance prático destas normas foi limitado em razão, sobretudo, da escassez dos recursos financeiros do país e, conseqüentemente, dos municípios. Ainda assim, foi enorme o esforço realizado neste domínio durante os 16 anos da 1ª República. Como refere Oliveira Marques (1998):

O número de escolas primárias em funcionamento efetivo subiu de 5.000, em 1910, para mais de 6.500, em 1927, enquanto o número de professores aumentava de uns 6.000 para 8.500. Freguesias sem escola reduziram-se a metade: 702, em 1910; 345, em 1926. Contudo a taxa de analfabetismo baixou relativamente pouco: 75,1% em 1911, 70,5% em 1920, 67,8% em 1930. (Vol. II, p. 228)

Em conclusão, a 1ª República confiou a promoção do ensino primário à responsabilidade direta da administração municipal e, subsidiariamente, da administração distrital. Estima-se que cerca de 80% das escolas primárias criadas durante a 1ª República tenham sido instaladas ou construídas de raiz pelos municípios, com receitas próprias, subsídios do Governo e, muito frequentemente também, com donativos recolhidos junto da população. Também as remunerações dos professores eram pagas pelos municípios que, deste modo, garantiam o funcionamento das suas escolas primárias.

A par do ensino primário, não deve esquecer-se o papel dos municípios da 1ª República na promoção do ensino secundário através da construção dos liceus municipais que o Estado Novo acabou, pura e simplesmente, por nacionalizar. A este propósito, veja-se, por exemplo, o Decreto-Lei n.º 43 947, de 4 de outubro de 1961, que determinou que os liceus municipais da Covilhã, Figueira da Foz e Portimão passassem a ser liceus nacionais e neles se ministrassem os três ciclos do ensino secundário.

A 2ª República, mais comumente designada por Estado Novo, de cariz ditatorial e centralista, assumiu como sua a tarefa de desenvolver o parque escolar do país. Disso foi incumbido o Ministério das Obras Públicas, que coordenava a construção de novas escolas através da Delegação para as Obras de Construção de Escolas Primárias, da Direção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais, Delegação essa que, mais tarde, deu origem à Direção-Geral das Construções Escolares. As escolas obedeciam a projetos-tipo de arquitetura elaborados segundo critérios de racionalidade de custos e com objetivos sobretudo quantitativos. Foram também aprovadas normas relativas à localização e ao equipamento das escolas primárias. Um Decreto de 25 de março de 1927 (n.º 13 337) proibiu a construção de qualquer edifício a menos de 10 metros de distância dos edifícios escolares e a instalação de cemitérios a menos de 500 metros desses edifícios. Um outro Decreto, este de 9 de maio de 1935 (n.º 25 305), fixou o mobiliário e material didático mínimo para o funcionamento de cada lugar de professor do ensino primário elementar.

Ainda no plano institucional, a 2ª República criou o Ministério da Educação Nacional, em 1936, ano em que foi também criada a Mocidade Portuguesa com a missão de orientar a juventude estudantil para os ideais de fidelidade à Pátria e ao regime.

O Governo do Estado Novo promoveu o alargamento do parque escolar do ensino primário numa posição de exclusividade, sem a concorrência da Igreja Católica ou de entidades particulares que sempre estiveram mais orientadas para os colégios do ensino secundário, os quais, por ser dirigidos aos filhos das classes sociais mais favorecidas, proporcionavam lucros muito apreciáveis.

O Estado consolidou a sua direção sobre o sistema oficial de ensino primário: era o Ministério da Educação que definia a organização territorial do parque escolar, que aprovava os programas curriculares e que geria a carreira dos professores primários.

Edgar Morin escreveu um dia que “A escola contém em si a presença da sociedade como um todo”. Com efeito, a escola primária do Estado Novo era uma escola austera, autoritária e ideológica. Ficou conhecida como a “Escola nacionalista” porque o seu ensino se baseava numa forte doutrinação de caráter moral e patriótico. Foi sob a égide do Estado Novo que o sistema de ensino foi totalmente estatizado. As próprias designações a dar aos estabelecimentos de ensino oficial eram decididas pelo Governo, como estabelecia um Decreto de 27 de novembro de 1931 (n.º 20 573).

O Código Administrativo de 1940 conferiu às câmaras municipais (art. 48.º, n.º 1.º) competência para deliberar “sobre a construção, conservação, reparação ou

arrendamento de edifícios escolares e sobre a criação de instituições de assistência escolar”. Atribuía-se, deste modo, poderes às câmaras municipais para decidir sobre a necessidade de construir mais uma escola, aqui ou ali, e de reparar as existentes. E, na verdade, o impulso para a construção de novas escolas durante a 2ª República foi sistematicamente municipal, por serem os municípios que melhor conheciam as necessidades educativas da sua população infantil. Mas tudo dependia da decisão do Governo. Em regra, a construção de qualquer escola tinha que ser adiada anos a fio, não só porque o regime financeiro dos municípios impedia-os de prosseguir com autonomia essas suas atribuições, mas também porque a organização do sistema de ensino era fortemente centralizada e a construção de qualquer escola dependia da autorização do Governo. Embora o sistema de ensino fosse estatal, os municípios tinham que realizar despesa para conseguir uma nova escola. Em regra, os municípios adquiriam o terreno para a escola ser construída e o Governo custeava as obras em cerca de 70%, através de comparticipações que eram, sistemática e humilhanamente, suplicadas pelos presidentes das câmaras nos corredores do Terreiro do Paço.

O número de escolas primárias oficiais, que era de 7 000 em 1927, passou para 10 000 em 1940 e para 10 800 em 1950, construídas em boa parte ao abrigo dos dois planos de construção de escolas: o “Plano dos Centenários” e o “Novo Plano”. Nas áreas rurais criaram-se os “postos escolares” que chegaram a constituir 1/3 do parque escolar e cujos docentes eram os regentes escolares, pessoas com reduzida preparação pedagógica que em muitos casos apenas sabiam ler e escrever. Segundo um estudo recente do Ministério da Educação, 62% das escolas do atual 1.º ciclo do ensino básico em funcionamento em 1990 foram construídas entre 1930 e 1970.

As chamadas “campanhas de alfabetização de adultos”, levadas a cabo entre 1953 e 1956 com o apoio generalizado dos municípios, fizeram baixar a taxa de analfabetismo, que, de 45%, em 1950, passou para 38%, em 1960, e para 30%, em 1968.

O elemento que melhor caracteriza a intervenção da 2ª República no ensino releva do facto de o Estado ter centralizado fortemente a organização e a gestão de todo o sistema de ensino, controlando a estrutura territorial das escolas e retirando qualquer margem de autonomia aos municípios para a criação de escolas e pagamento aos professores, à margem do sistema estatal.

A 3ª República, inaugurada na sequência da revolução de 1974-75, instituiu um Estado democrático, cujo funcionamento assenta num sistema administrativo

fortemente centralizado, exceção feita às duas regiões autónomas. Este facto é especialmente nítido no sector da Educação, no qual os municípios estão remetidos a uma posição meramente operativa no âmbito do funcionamento do sistema nacional de ensino. Com efeito, apesar da Constituição da República consagrar o princípio da autonomia local, temos em Portugal, contrariamente ao que se verifica em vários países da Europa comunitária, um sistema de ensino público oficial subordinado à direção única do Ministério da Educação, que, tal como no Estado Novo, programa toda a sua organização e regula o seu funcionamento.

Desde a primeira lei das autarquias locais da 3ª República – a Lei n.º 79/77, de 25 de outubro – que os municípios dispõem de atribuições em matéria de Educação e Cultura. No entanto, os governos teimam em não envolver os municípios na política de ensino. Contrariamente ao que se passa noutros Estados da União Europeia, mesmo em Estados de estrutura unitária como Portugal, os municípios portugueses são apenas responsáveis pela logística do ensino básico, construindo edifícios escolares, organizando os transportes dos alunos e fornecendo-lhes as refeições, sem poderem intervir na definição da política deste nível do ensino.

Vigora hoje em Portugal uma realidade política nova, que é típica da 3ª República. Essa nova realidade, chamada Estado Social, foi fundada pela Constituição da República quando previu a prestação pelo Estado de um certo número de serviços à população, a título gratuito ou tendencialmente gratuito. Um desses serviços é o ensino público obrigatório.

Como elementos do Estado, os municípios da 3ª República replicaram a natureza prestadora da administração estatal. Este processo foi possível porque os municípios se envolveram no desenvolvimento do país e o Estado Social utilizou as autarquias espalhadas pelo território para descentralizar nelas – não tanto quanto teria sido possível e desejável – a execução de algumas medidas da sua política desenvolvimentista e social. As últimas três décadas geraram e consolidaram em Portugal um município de tipo novo – o Município Social, construído à sombra e por causa do desenvolvimento do Estado Social. O Município Social é, portanto, filho do Estado Social e este é filho de uma conceção superior de organização das sociedades baseada nos conceitos de cidadania e de solidariedade.

O Município Social português compreende quatro tipos de prestações distintas: disponibiliza **bens públicos** para funcionamento de serviços públicos centrais, cedendo terrenos e construindo edifícios escolares, culturais e de saúde; presta

apoios sociais, através da habitação social, transportes escolares, refeições escolares e apoios à população mais carenciada e em risco; concede **empréstimos sociais**, subvencionando sectores da população na sua progressão e mobilidade social através da concessão de bolsas de estudo e promoção de estágios profissionais; finalmente, aprova **regulamentos económicos**, estimulando a economia e a criação de emprego com a venda de terrenos a preço bonificado e a isenção e redução de taxas urbanísticas.

Temos pois que, no domínio do ensino e da educação, o Município Social disponibiliza atualmente, e pela primeira vez de uma forma sistemática e organizada, bens públicos, apoios sociais e empréstimos sociais traduzidos na construção e conservação de edifícios escolares e equipamentos culturais, no fornecimento de refeições escolares, na organização dos transportes escolares e na concessão de bolsas de estudo a estudantes do ensino secundário e universitário, quando deslocados dos seus locais de residência.

Nestas funções ligadas ao ensino, os municípios portugueses gastam em média, atualmente, uma verba estimada em 13% da sua despesa global. Se tivermos em conta que a despesa dos municípios em relação ao montante da despesa pública nacional é de apenas 11%, poderemos ver o relevo que essa despesa tem no conjunto da gestão financeira municipal. Mas apesar disto, os municípios continuam arredados da definição da política do ensino público, designadamente da organização e da gestão da rede do ensino básico, sem capacidade para criarem escolas onde as julguem necessárias, sem poderem adequar os conteúdos pedagógicos às realidades e necessidades locais e sem competência para a contratação e gestão do pessoal docente, limitando-se a pagar os salários do pessoal auxiliar das escolas básicas, despesa esta de que o Ministério da Educação progressivamente se foi libertando.

Durante décadas, Portugal viveu com as escolas primárias construídas desde meados do séc. XIX. Foi nessas escolas que aprenderam a ler e a escrever os portugueses, muitos deles ilustres, que hoje têm mais de 40 anos. Foi também nelas que o nosso Prémio Nobel da Literatura aprendeu a ler e a escrever. Essas escolas precisariam hoje de vários melhoramentos, de bibliotecas, ginásios e novos instrumentos pedagógicos, mas talvez muitas delas não precisassem de ser encerradas. Eram escolas pequenas, distribuídas por todo o país, cobrindo todas as vilas e um grande número de aldeias. Tinham uma arquitetura típica, modesta à imagem do país, com um pau cravado na fachada para a bandeira flutuar ao

domingo, os vãos das janelas adossados por arcos redondos pintados de amarelo e com beirados nos telhados para os ninhos das andorinhas. Muitas não tinham cantina porque, num saltinho, podia ir-se almoçar a casa. Também não tinham pavilhão desportivo, mas havia sempre um recreio de terra batida que era ótimo para jogar à bola e ao berlinde. E também não havia transportes escolares porque nesse tempo, mesmo que houvesse transportes de jeito, eles não seriam precisos para nada. Não desejamos o regresso dessas escolas, mas eram assim as escolas da 1ª e da 2ª Repúblicas, numa época em que era a Direita quem reclamava a intervenção do Estado na sociedade e em que as escolas primárias eram a expressão básica de um Estado presente em todo o território.

Com a expansão urbana das cidades e a terciarização da economia, a população foi diminuindo nas vilas e nas aldeias. E quando já não havia 21 crianças nas suas escolas, o Governo decretou o seu encerramento contra a forte oposição das populações afetadas. Milhares de professores formados à custa do Estado ficaram no desemprego. A escola deixou de ser escola e passou a ser outra coisa, mais para o lado dos idosos ou da cultura que é uma boa forma de lhe dar serventia. Em nome da racionalidade económica e a contragosto das autarquias locais, centenas de escolas foram fechadas por todo o país e as crianças foram concentradas em novos complexos escolares, centralizados nas sedes dos concelhos. São escolas bem equipadas, com uma arquitetura modernista do modelo escandinavo conhecido por “Projecto P3” ou “escola de área aberta”, mas com gradeamento à volta e polícia à porta... As crianças passaram a ir à escola numa terra diferente da sua. Têm que levantar-se mais cedo para apanhar o autocarro dos transportes escolares que os municípios pagam com o dinheiro de nós todos. As crianças almoçam na escola as tais refeições também municipais, e têm de ficar na escola até ao fim do dia, à espera do autocarro de regresso, enquanto se entretêm a brincar com o seu pequeno “Magalhães”. Os pais dos alunos não conhecem os professores e os professores conhecem ainda menos os pais dos alunos, e para falarem sobre eles trocam entre si recados escritos nos cadernos escolares. São assim as escolas deste Estado atual, cada vez mais mínimo, numa época em que é a Esquerda quem reclama maior intervenção do Estado e em que a democracia se despolitizou e se transformou num processo de governo da economia.

Esta hipercentralização do sistema de ensino e a forte concentração da rede escolar do ensino básico suscita-nos a reflexão sobre a questão de saber se um sistema de ensino integralmente organizado e gerido pelo Estado é compatível com

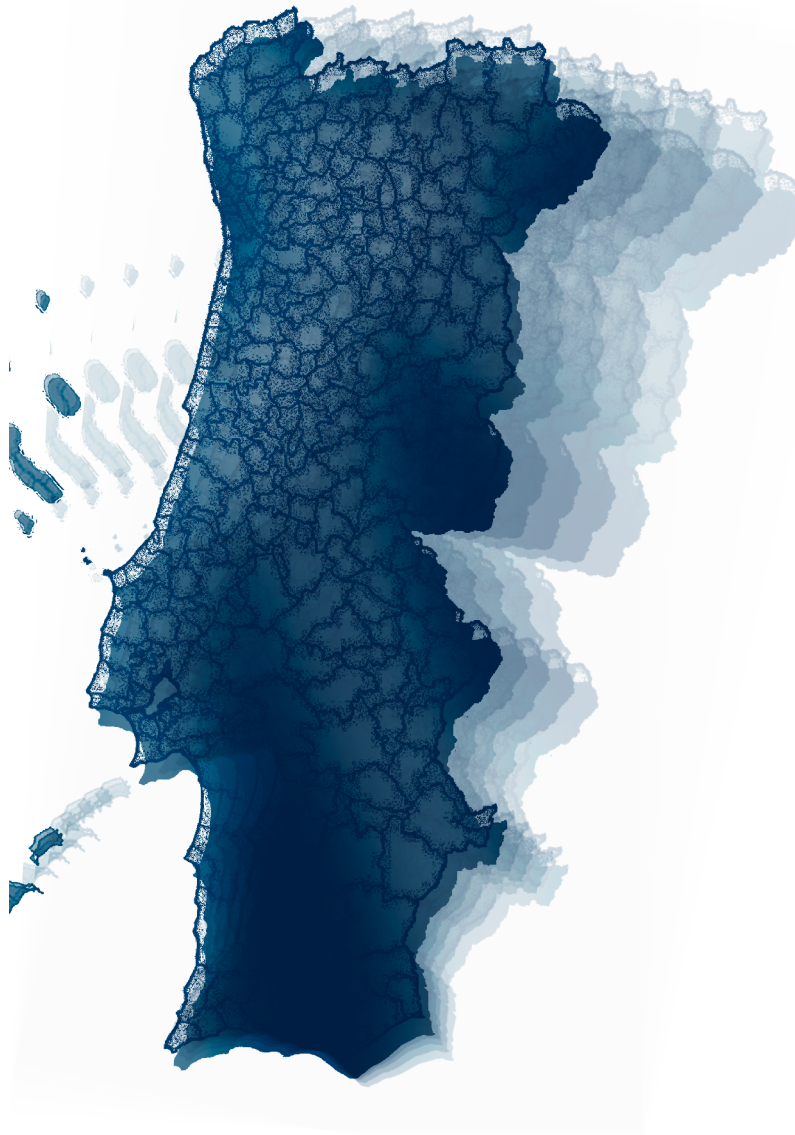
o Municipalismo, entendido como ideário e política de afirmação da autonomia local.

Os municípios têm por atribuições de caráter geral a prossecução dos interesses próprios da sua população. É a lei que o diz. Nesses interesses compreende-se a educação e o ensino da população infantil. Assim sendo, porque não há-de um município criar ou manter em funcionamento uma escola do ensino básico que considere necessária, contratando e pagando aos seus professores, ainda que a mesma tenha 19 ou 20 alunos, em vez dos 21 da bitola, e não obedeça a aleatórios critérios de racionalidade económica que os governos invocam para fechar serviços públicos, mas que esquecem quando resgatam bancos privados falidos ou fazem parcerias público-privadas ruinosas? O mesmo poderá dizer-se quanto à criação e ao funcionamento de um centro de saúde. A organização administrativa municipal funda-se na natureza atomista e nuclear dos municípios e na identidade e localismo das necessidades públicas a cargo de cada um deles, não podendo a sua satisfação estar totalmente subordinada a políticas e a sistemas de serviços centralizados. Não se defende a criação de uma universidade ou de um hospital em cada concelho. Mas a nova ditadura da racionalidade económica, que nos oprime e desumaniza, parece ser incompatível com a racionalidade social de cada município poder dispor dos serviços mínimos suscetíveis de satisfazerem as necessidades mínimas da população das suas freguesias. O exemplo de alguns municípios que, à revelia do Estado, estão a contratar médicos para prestarem assistência às populações mais isoladas poderá um dia alargar-se à contratação de professores para ensinarem as crianças que ainda nascem nas pequenas vilas do Interior do país. Ponto é que esse ensino municipal fosse reconhecido pelo Estado como parte integrante do ensino público oficial, como fez a 1ª República.

São estas as reflexões que quis partilhar convosco, sabendo que as minhas palavras vão contra a corrente do nosso tempo. Mas talvez a Universidade e os municípios possam um dia assumir este desafio, em nome da autonomia educativa das comunidades locais. Uma autonomia que, afinal de contas, se limita a estar de acordo com a simples natureza das coisas.

Referências

Marques, A. H. O. (1973). *História de Portugal*. Vol. 2: *Das Revoluções Liberais aos Nossos Dias*. Lisboa: Palas Editores.



PARTE II OS MUNICÍPIOS NA EDUCAÇÃO E NA CULTURA: DESAFIOS DE HOJE

4. Descentralização: Políticas e Dinâmicas Escolares em Contextos Municipais	93
5. O Município e a Escola	119
6. Os municípios e a oferta educativa	131
7. Património Histórico-Cultural e Educação	151

6. Os municípios e a oferta educativa *por João Pinhal*

6. Os municípios e a oferta educativa

João Pinhal
Instituto de Educação
da Universidade de Lisboa

Introdução

Quereis encontrar o governo central? Do berço à cova encontrai-lo por todas as fases da vossa vida, raramente para vos proteger, de contínuo para vos incomodar. Nada, a bem dizer, se move na vida coletiva, que não venha de cima o impulso (...) Essa imensa tutela de milhares de homens por seis ou sete homens é forçosamente absurda (...) É preciso que o país da realidade, o país dos casais, das aldeias, das vilas, das cidades, das províncias, acabe com o país nominal, inventado nas secretarias, nos quartéis, nos clubes, nos jornais, e constituído pelas diversas camadas do funcionalismo que é, e do funcionalismo que quer e há-de ser. (Herculano, 1858, p. 9)

As autarquias locais portuguesas são definidas, na Constituição política, como “pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução dos interesses próprios das populações respetivas” (art. 235.º, n.º 2).

Depois de 1974, a atividade dos municípios portugueses conheceu um progresso considerável. Passou-se de uma situação de falta de autonomia face ao poder central para a assunção de projetos de desenvolvimento pensados e executados ao nível local por eleitos e organizações locais. Isso começou por corresponder a um movimento natural e espontâneo destinado a combater o atraso das cidades e dos campos, mas acabou por se inserir numa tendência generalizada de descentralização das administrações públicas europeias (e não só). Mesmo nos países de tradição mais centralizadora, pudemos conhecer diversas experiências de descentralização, embora com diferentes orientações políticas e ideológicas.

Ao reconhecer a existência de interesses próprios das populações locais e a obrigação das autarquias de prosseguirem esses interesses, a Constituição portuguesa abre a porta à construção e concretização de políticas locais em vários domínios. Estes domínios são todos os que não forem afastados legalmente da intervenção local por terem sido atribuídos exclusivamente a outras instâncias, designadamente o Estado.

Por outro lado, as últimas décadas do século XX conheceram uma enorme mudança no modo de encarar o desenvolvimento. Começando por ser concebido como a maximização e difusão espacial do crescimento económico com base no reforço da integração funcional do espaço nacional e internacional (paradigma funcionalista), o desenvolvimento passou a ser entendido, nas últimas décadas, como um processo de enriquecimento das atividades económicas e sociais de um território, a partir da mobilização e da coordenação dos seus recursos e das suas energias (paradigma territorialista). Este novo paradigma tem, portanto, um carácter endógeno, autocentrado, e baseia-se na existência de projetos regionais e locais integrando as diferentes dimensões da vida coletiva (económica, social, cultural, ambiental).

É dentro deste quadro que faz sentido pensar-se na existência de um projeto de desenvolvimento local, pensado e assumido por cada comunidade organizada em torno da respetiva autarquia. Esse projeto seria naturalmente compatível com o projeto nacional, mas daria curso às aspirações e aos interesses próprios das populações locais. A sua concretização daria sentido à expressão “poder local”, pela autonomia que subentende face ao todo nacional.

O que acabo de dizer convoca especialmente o contributo da educação, como decisivo para induzir e facilitar os processos de consciencialização e de mudança. A educação, para além de garantir as respostas necessárias ao desenvolvimento pessoal e às necessidades imediatas do tecido social e económico, tem que preparar as pessoas para o exercício de uma cidadania capaz de orientar as sociedades humanas nos processos de mudança e desenvolvimento. O projeto educativo local (P.E.L.) corresponde, assim, à vertente educacional do projeto de desenvolvimento local, uma vez que não há desenvolvimento sem educação.

1. A intervenção no sistema escolar

A tradição centralista da administração da educação em Portugal vem do tempo do Marquês de Pombal, que expulsou do país os Jesuítas e procedeu à reforma dos Estudos Menores, de que aquela ordem religiosa era a provedora principal. De então para cá, a centralização da educação é uma quase-constante da história de Portugal, com alguns períodos pelo meio de afirmação dos ideais municipalistas. Até que chegamos à atualidade, com os municípios a ganharem de novo um certo protagonismo.

Depois do Marquês, os primeiros sinais de vontade política descentralizadora manifestaram-se na sequência da revolução liberal de 1820. A Constituição Política então aprovada atribuía à Câmara Municipal a responsabilidade de “cuidar das escolas de primeiras letras e de outros estabelecimentos de educação que forem pagos pelos rendimentos públicos” (Martins, Nave & Leite, 2006, p. 71). Esta era uma responsabilidade que vinha de mãos dadas com a afirmação do município em termos políticos e administrativos.

Para Justino de Magalhães (2006), de resto, “a construção do município político e administrativo sempre envolveu a construção do município pedagógico” (p. 609). Ou seja, nos períodos históricos de maior afirmação do município, estes sempre “assumiram uma estratégia de integração e de valorização local através da instrução pública” (*id.*, *ibid.*). É de destacar a reforma da instrução primária, de Rodrigues Sampaio, realizada em 1878, que transfere para os municípios algumas competências neste campo, bem como os esforços descentralizadores da 1.^a República, assumidos logo após a queda da monarquia, correspondendo em ambos os casos a períodos de fortalecimento da importância político-administrativa dos municípios (Fernandes, 1999, pp. 162-163).

Referindo-se à recorrência do tema da descentralização na história da educação em Portugal, António Nóvoa (2005a) recorda uma velha pergunta formulada por Bernardino Machado em 1890 e que colocava “uma dúvida que atravessa os séculos XIX e XX”: a escola é um serviço central ou local? Nessa ocasião, “documentos oficiais, petições das juntas distritais, relatórios de inspeção e artigos de imprensa defendem a necessidade da descentralização do ensino, ao mesmo tempo que alertam para a impreparação das autoridades locais”. Por outro lado, Nóvoa também recorda que “o primeiro grande impulso descentralizador, desencadeado pela reforma de 1878, depara-se com a oposição dos professores, receosos de serem transformados em

empregados camarários ou, pior ainda, de ficarem novamente à mercê dos pais e das comunidades” (p. 49). Então como hoje, as mesmas contendidas e os mesmos fantasmas sobre a descentralização.

Durante a vigência do Estado Novo foram escassas as atribuições educacionais das autarquias locais. O regime saído do golpe de Estado de 1926 impôs uma forte centralização do sistema educativo, sendo os municípios responsáveis sobretudo pela construção, conservação e manutenção das escolas primárias, o que, de resto constituía já um grande encargo para autarquias sem meios e sem dinâmica. Num contexto de ditadura, não teria sentido atribuir autonomia de intervenção aos municípios, que não passavam de “uma extensão local do Estado”, pelo que era na política do Estado que teria que se integrar qualquer intervenção camarária na educação (Fernandes, 1999, p. 166). O Estado assumia-se como Estado-Educador, “a quem incumbia a educação nacional, cuja organização e controlo são deixados à administração central e passam pelo currículo académico, pelos modos de organização dos professores, dos alunos e do processo de ensino” (Formosinho, Ferreira & Machado, 2000, p. 32).

Alguma evolução que se deu nas últimas décadas de vigência do Estado Novo, sobretudo determinada pela necessidade de promover a expansão económica do país e por influências externas, não teve uma particular influência na distribuição dos poderes dentro do sistema educativo. Nem mesmo a reforma Veiga Simão, em 1973, apesar da defesa que fazia de políticas de democratização do ensino, se dedicava a modificar o carácter centralizado da educação em Portugal.

Com a instituição do regime democrático em 1974, começaram a ser criadas condições para alterar substancialmente o quadro de impotência das autarquias locais e a ideia de descentralização foi retomada, havendo um aparente consenso nacional em torno desta ideia. É claro que, como adverte Nóvoa (2005a), esse consenso “é um pouco enganador: alguns querem um maior poder das autarquias; outros insistem num reforço da autonomia das escolas; outros ainda pretendem intensificar a participação das comunidades locais na vida escolar” (p. 49).

No início do ano de 1977, a aprovação de uma primeira lei de finanças locais (Lei n.º 1/77, de 6 de janeiro), com a criação do Fundo de Equilíbrio Financeiro, abriu às autarquias perspectivas de intervenção mais vastas nos vários domínios das suas atribuições, e também no domínio da educação. É certo que a educação não constituía, nesse tempo, um domínio de intervenção prioritária das autarquias locais, que viraram a sua atenção para os graves problemas infraestruturais dos seus

territórios (relativamente aos quais as atribuições autárquicas eram mais efetivas).

Ainda na década de 70, é prevista a intervenção autárquica no sistema público de educação pré-escolar (Lei n.º 5/77, de 1 de fevereiro, e Decreto-Lei n.º 542/79, de 31 de dezembro) e no combate ao analfabetismo (Lei n.º 3/79, de 10 de janeiro), mas dentro de um plano de apoio às políticas do Estado ou, quando muito, de iniciativa facultativa das autarquias.

Na década de 80, seriam estabelecidos novos contornos legais da intervenção municipal em matéria educativa, que persistiriam muito tempo. O «pacote autárquico» então aprovado incluía um novo regime de delimitação e coordenação das atividades das administrações central e local em matéria de investimentos (D.L. n.º 77/84, de 8 de março) e uma nova definição da organização, atribuições e competências das autarquias locais e dos seus órgãos (D.L. n.º 100/84, de 29 de março).

Se, por um lado, a formulação do D.L. n.º 100/84 era muito ampla e indefinida, permitindo uma certa amplitude na interpretação do campo de intervenção dos municípios, por outro lado, a natureza das atribuições realmente entregues ao poder local pelo D.L. n.º 77/84 mostra que o Estado não pretendeu reforçar o poder de decisão dos municípios, procurando antes libertar-se de tarefas logísticas e operacionais geradoras, sobretudo, de encargos (transportes escolares, ação social escolar, construção de escolas primárias e outros apoios ao sistema escolar local). Há mesmo quem, por isso, se recuse a considerar que esta legislação de 1984 tenha correspondido a um movimento realmente descentralizador.

A aprovação, em 1986, da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de outubro) não alterou substancialmente o panorama que vinha de trás. A própria Lei, numa norma das suas disposições finais (art. 66.º, n.º 2, da versão atualizada da Lei, renumerada como Lei n.º 49/2005), remete a definição das funções de administração e apoio que devem caber aos municípios para uma legislação a publicar posteriormente. Algumas menções mais concretas da Lei às autarquias locais acabam por tomá-las como mais uma instância da sociedade civil, colocando-as em pé de igualdade com outros parceiros locais na promoção de certas atividades educativas, como a educação pré-escolar (art. 5.º, n.º 5), a educação especial (art. 21.º, n.º 6), a formação profissional (art. 22.º, n.º 6) e a educação extraescolar (art. 26.º, n.º 5). Como salientou Sousa Fernandes (1996), estes normativos atribuíram aos municípios “um mero estatuto privado nos domínios educativos e não um verdadeiro estatuto público” (p. 115).

A legislação avulsa que foi posteriormente publicada, em obediência às determinações da Lei de Bases, não modificou este registo, limitando-se a prever a participação dos órgãos das autarquias locais em dispositivos de gestão dos estabelecimentos de ensino, o que não aumentou, na prática, a capacidade de intervenção autárquica. Foi o caso da inclusão de representantes das autarquias locais nos conselhos consultivos dos Conselhos Pedagógicos das escolas dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário (Despacho n.º 8/SERE/89, de 3 de fevereiro) ou nos conselhos de gestão dos fundos de manutenção e conservação das escolas (Decreto-Lei n.º 357/88, de 13 de outubro), dispositivos que não resultaram em participações autárquicas efetivas e generalizadas. Foi, também, o caso da participação das Câmaras Municipais nos Conselhos de Escola instituídos pelo Decreto-Lei n.º 172/91, que estabeleceu um regime experimental de direção, administração e gestão dos estabelecimentos escolares dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário, dispositivo que também não se revelou eficaz.

Em meados da década de 90 verifica-se, finalmente, uma certa alteração da situação, com algumas iniciativas legislativas acentuando a intervenção autárquica, no meio de declarações políticas favoráveis à descentralização e ao que se designava por «territorialização das políticas educativas». Uma nova Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar (Lei n.º 5/97, de 10 de fevereiro) alargou as responsabilidades próprias dos municípios neste domínio, em aspetos de organização e apoio ao sistema; o novo regime de administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação e ensino (anexo ao Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio) previu novamente a intervenção autárquica na gestão das escolas públicas (assembleias de escolas) e, desta vez, melhor ou pior, essa intervenção teve alguma efetividade; um novo «pacote autárquico» veio atribuir algumas novas e interessantes competências educacionais aos municípios, como, por exemplo, a criação dos conselhos locais de educação (já falados no D.L. n.º 115-A/98) e a elaboração das cartas escolares concelhias, para além de ter aberto a porta a uma atualização das competências instrumentais que já vinham de 1984.

Em 2003 (Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro) foram regulamentadas algumas das novas competências e determinou-se o seu exercício obrigatório por todos os municípios: todos tiveram que desencadear os processos de criação dos Conselhos Municipais de Educação e de elaboração da carta educativa e

ficaram mais clarificadas as responsabilidades central e local em matérias como a construção, conservação e manutenção das escolas públicas dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico.

Tendo em conta toda a legislação aplicável, eis como pode resumir-se o conjunto das competências municipais em matéria de educação, no final do ano de 2003:

– Competências associadas com a conceção e o planeamento do sistema educativo local:

- Criar os Conselhos Municipais de Educação (D.L. n.º 115-A/98, Lei n.º 159/99 e D.L. n.º 7/2003);
- elaborar a carta educativa a integrar nos planos diretores municipais (Lei n.º 159/99 e D.L. n.º 7/2003);
- propor e dar parecer sobre a constituição de agrupamentos de escolas (D.L. n.º 115-A/98 e Decreto Regulamentar n.º 12/2000);
- participar na conceção das grandes orientações específicas dos estabelecimentos de educação e ensino da área do município, como membro das respetivas assembleias (D.L. n.º 115-A/98);
- intervir, como parte, na celebração de contratos de autonomia das escolas e ajuizar da oportunidade de aprofundamento dessa autonomia (D.L. n.º 115-A/98).

– Competências associadas com a construção e gestão de equipamentos e serviços:

- Construir, apetrechar e manter os estabelecimentos de educação pré-escolar e as escolas do ensino básico (Lei n.º 159/99);
- assegurar a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico (Lei n.º 5/97 e Lei n.º 159/99);
- gerir o pessoal não docente de educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico (Lei n.º 5/97 e Lei n.º 159/99).

– Competências associadas com o apoio aos alunos e aos estabelecimentos de educação e ensino:

- Assegurar os transportes escolares (Lei n.º 159/99);
- garantir o alojamento aos alunos que frequentam o ensino básico, como alternativa ao transporte escolar, nomeadamente em residências, centros de alojamento e colocação familiar (Lei n.º 159/99);

- compartilhar no apoio às crianças da educação pré-escolar e aos alunos do ensino básico, no domínio da ação social escolar (Lei n.º 5/97 e Lei n.º 159/99);
- apoiar o desenvolvimento de atividades complementares de ação educativa na educação pré-escolar e no ensino básico (Lei n.º 159/99);
- participar no apoio à educação extraescolar (Lei n.º 159/99).

Pode dizer-se que, neste quadro, o que há de especialmente novo em relação ao regime jurídico anterior, de 1984, se situa no primeiro grupo de competências e está associado à conceção e ao planeamento do sistema educativo local. Pelo exercício destas competências, os municípios podem intervir de maneira mais efetiva na definição da oferta educacional nos seus territórios, assumindo essa definição em termos estratégicos, ligando-a com as respetivas políticas de desenvolvimento local.

Saliente-se que algumas das novas competências correspondem a ações que muitos municípios vinham já desenvolvendo do antecedente, podendo dizer-se que, nesses casos, as práticas se anteciparam à lei: foi o que se passou, por exemplo, com a criação de conselhos locais de educação e a elaboração de cartas escolares.

Em meados da primeira década de novo século, o governo de então concluiu o processo de transferência de competências iniciado com a Lei n.º 159/99, através de medidas de regulamentação que estavam ainda por aprovar. É assim que, mediante as correspondentes transferências financeiras, os municípios ficariam com a responsabilidade dos transportes escolares e da ação social escolar de todo o ensino básico e poderiam assumir, em certas condições, maiores responsabilidades com a construção, conservação e equipamento dos estabelecimentos de todo o ensino básico e com a gestão do pessoal não docente do ensino básico.

É também dessa época o lançamento da política da Escola a Tempo Inteiro, composta de dois programas principais – a Componente de Apoio à Família nos jardins-de-infância da rede pública e as Atividades de Enriquecimento Curricular no 1.º ciclo do ensino básico –, para os quais a intervenção dos municípios foi especialmente solicitada como organizadores e gestores, tornando-se mesmo obrigatória no caso da Componente de Apoio à Família. É o Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho, que regulamenta todas estas atividades, classificando algumas das competências transferidas como não universais, fazendo depender a transferência da existência

de carta educativa concelhia e da realização voluntária de um contrato de execução entre cada município e o Estado.

A «carga de trabalhos» assim passada para os municípios viria a revelar-se uma dificuldade para o desenvolvimento da autonomia local em matéria de educação. Por um lado, as competências transferidas vieram acompanhadas de abundantes e prescritivos regulamentos produzidos pela administração central; por outro lado, muitos serviços educativos municipais ficaram assoberbados com tarefas estritamente administrativas, que não lhes deixaram grande margem para a conceção de projetos próprios ou mesmo para a continuação daqueles que já haviam lançado do antecedente.

Há quem pense que este período correspondeu a um recuo na qualidade da descentralização do sistema educativo, apesar das muitas responsabilidades operativas e de gestão do sistema escolar local que foram entregues aos municípios. Embora concordando com isso, acho que os municípios não podem esperar que a descentralização do sistema escolar se faça sem que estas tarefas operativas e de gestão sejam passadas para a sua responsabilidade. Mas também acho que a excessiva regulamentação corta a criatividade e dificulta a inovação e que persistem os problemas da transferência de verbas associada às novas responsabilidades. São males antigos da relação do Estado com as autarquias, certamente acentuados pela crise financeira despoletada em meados da primeira década do século, que implicou um aumento claro do controlo do Estado sobre todas as entidades públicas e não só.

2. A iniciativa autónoma

Designo por iniciativa autónoma o conjunto de intervenções que os municípios realizam sem que, para tal, estejam legalmente obrigados. A sua realização deve-se, pois, a uma intencionalidade programática própria, certamente em relação com a sua visão sobre o papel dos municípios no desenvolvimento local ou simplesmente com as expectativas e necessidades locais.

A educação constitui uma atribuição genérica dos municípios, que podem desenvolver nesse sector todas as iniciativas que a lei não cometa exclusivamente a outra instância. É esse o sentido do regime de cláusula aberta em que se baseia a definição das atribuições e competências das autarquias locais em Portugal e, aliás,

é essa também a orientação da *Carta Europeia da Autonomia Local*. Por outro lado, generalizou-se a ideia de que as intervenções realizadas pelos municípios para além das suas competências estritas correspondem à assunção de responsabilidades morais, impostas pelos interesses legítimos das comunidades locais.

Vejam os em que consiste esta intervenção extracompetência, que também já designei por não-competências (Pinhal, 2004, p. 56; 2006, p. 122). Trata-se, a meu ver, de dois tipos de intervenções: por um lado, ações desenvolvidas em áreas não previstas no elenco de competências; por outro lado, ações nas áreas das competências, mas que excedem os níveis de concretização determinados por lei. Dedico agora uma atenção mais precisa a estes dois tipos de intervenções.

No primeiro tipo – intervenções em áreas não previstas no elenco de competências –, cabem algumas das mais interessantes manifestações de autonomia dos municípios em matéria educativa, entre as quais destaco as seguintes:

– A criação de conselhos locais de educação

A criação dos conselhos locais de educação só se tornou obrigatória depois da publicação do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, que, aliás, lhes mudou o nome para Conselhos Municipais de Educação.

Contudo, muitos municípios avançaram antes que tal fosse legalmente exigível. Esses municípios não se limitaram a desenvolver ações próprias no domínio da educação, tendo querido promover também a participação concertada das instituições concelhias com intervenção no sector, fosse como conselheiras do município ou fosse como parceiras de corpo inteiro na conceção e execução de medidas educativas. Visavam certamente uma melhoria da oferta educativa local, sendo possível que muitos deles também vissem nessa colaboração um fator de legitimação acrescida da ação municipal ou mesmo um modo de promover o aprofundamento da democracia local.

A constituição dos Conselhos é hoje uma competência dos municípios. Mas antes que o fosse, as experiências realizadas constituem exemplos de assunção de uma maior intencionalidade política autónoma, tanto maior quanto mais produtiva e consistente tiver sido a intervenção desses Conselhos.

– A elaboração de cartas escolares

A elaboração das cartas escolares pelos municípios, prevista na Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, também só se tornou obrigatória depois da publicação do D.L. n.º 7/2003, que regulamentou a matéria. Por sinal, também aqui houve uma mudança do nome deste instrumento, que passou a chamar-se carta educativa.

Do mesmo modo, muitos municípios anteciparam-se à obrigatoriedade legal e começaram a fazer primeiras versões destas cartas muito antes, inserindo esse trabalho na lógica de planeamento introduzida com a elaboração dos Planos Diretores Municipais. Tratando-se de instrumentos de planeamento prospetivo do desenvolvimento educativo concelhio, a elaboração das cartas escolares pelas Câmaras Municipais concedia aos municípios a possibilidade de entrarem na discussão sobre o desenvolvimento do sistema educativo local, veiculando as suas ideias próprias e as aspirações e interesses das populações.

– Os projetos socioeducativos municipais

Os projetos socioeducativos são intervenções continuadas, que Graça Guedes (2002) define como “ações educativas concretas direcionadas para as escolas, com objetivos específicos definidos, que encerram uma permanente atividade formativa orientada no sentido de contribuir para o desenvolvimento global da personalidade dos alunos, o apoio às práticas pedagógicas dos professores, o progresso social e a democratização da sociedade” (p. 90).

Estes projetos socioeducativos têm constituído uma porta de entrada dos municípios no domínio do currículo. Se é certo que o apoio material ou económico à realização dos projetos das escolas já pode ser uma intervenção interessante, desde que se baseie em critérios educativos relevantes, importa sublinhar que a existência de projetos de iniciativa municipal releva da vontade em reforçar ou diversificar autonomamente os rumos da aprendizagem dos alunos, segundo uma certa visão da educação e do interesse coletivo. Por outro lado, há municípios que têm desenvolvido projetos educativos conjuntos com as escolas e outras instituições educativas, o que pode ser interpretado como a promoção de práticas participativas na construção das aprendizagens dos alunos e servir, em última análise, como um indicador interessante para caracterizar a democracia local.

– A criação de escolas profissionais

A intervenção na promoção do ensino profissional não é uma obrigação legal dos municípios, embora seja uma possibilidade prevista na lei de bases do sistema educativo. Trata-se de uma intervenção que pode implicar a realização de investimentos de tomo, que não estão ao alcance de todos os municípios.

Ainda assim, vários municípios envolveram-se na criação e na administração de escolas profissionais e mantêm-se como promotores e dinamizadores de algumas, quer diretamente, quer através de organizações que criaram expressamente para o efeito. Com a criação e/ou o apoio ao funcionamento de escolas profissionais, os municípios envolvidos visam acentuar a sua contribuição para o desenvolvimento económico, tecnológico e cultural das respetivas comunidades, interferindo diretamente na formação de profissionais qualificados, assumindo-se portanto como entidades promotoras de formação.

– A construção e qualificação de instalações e equipamentos escolares

Refiro-me aqui, evidentemente, às instalações e equipamentos que não eram da responsabilidade municipal, designadamente as relativas às escolas dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e às escolas do ensino secundário.

Uma vez mais correspondendo a necessidades sentidas localmente, alguns municípios envolveram-se em investimentos, por vezes bastante onerosos, em escolas fora da alçada da sua competência. É assim que disponibilizaram terrenos, envolveram-se na construção de instalações desportivas escolares (em escolas que não dispunham dessa infraestrutura) ou simplesmente realizaram obras de qualificação dos espaços, para apenas referir os domínios mais comuns em que estas intervenções tiveram lugar.

Nestas intervenções, os municípios substituíram-se, assim, ao Ministério, a quem caberia tratar destes assuntos. Diga-se, contudo, que isso se passou frequentemente ao abrigo de acordos celebrados entre os municípios e o Ministério, sobretudo quando estiveram em causa investimentos com a construção de escolas ou de instalações escolares.

– A formação de pessoal da educação

Se há domínio que sempre esteve ausente das competências municipais, e mesmo das cogitações sobre o desenvolvimento dessas competências, é o da formação de professores e de outro pessoal da educação. Ainda assim, vários municípios desenvolveram intervenções neste domínio, implicando-se diretamente em atividades de formação.

O exemplo mais significativo destas intervenções está associado com a área das expressões, uma área curricular do 1.º ciclo do ensino básico destinada a proporcionar aprendizagens e experiências nos campos da música, do teatro, das artes plásticas e da expressão físico-motora.

Reconhecendo que muitos professores do 1.º ciclo não tinham suficiente formação nestas áreas curriculares, inexistentes naquele ciclo aquando da formação desses docentes, houve municípios que decidiram lançar programas de formação e de apoio aos seus professores, contratando especialistas e disponibilizando-os para trabalharem nas escolas.

– A contratação e gestão de pessoal da educação

Reagindo quase sempre a necessidades a que o Ministério não dava satisfação, houve municípios que decidiram contratar pessoal auxiliar de ação educativa para escolas do 1.º ciclo dos seus territórios, antes que a legislação tivesse imposto esta obrigação (aliás, até agora, mantida a título não universal). Na educação pré-escolar, também houve municípios que se anteciparam à obrigação legal e contrataram pessoal auxiliar para os jardins-de-infância da rede pública, algo que viria a tornar-se uma obrigação municipal a partir do momento em que se regulamentou a Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar e se implantou o prolongamento de horário dos jardins-de-infância.

Estas são ações que podem, nalguns casos, tomar uma certa dimensão financeira e que, assumidas autonomamente, não contavam com o apoio do Estado.

Diga-se, contudo, que nem todas as ações autónomas extracompetência são muito significativas do ponto de vista financeiro. Devem ser consideradas pelo que representam como manifestação de uma intencionalidade e de uma capacidade realizadora e, algumas delas, como antecipação e impulso para o que havia de vir, ou seja, para uma mais aprofundada descentralização do sistema educativo.

O mesmo se pode dizer da ação realizada nas áreas de competência municipal, mas excedendo o nível de intervenção exigido aos municípios. Este é o segundo tipo de ações que insiro na categoria da iniciativa autónoma municipal, como expliquei atrás. Estão neste caso os desempenhos mais favoráveis nos diversos domínios da ação social escolar (transportes, alimentação, auxílios económicos diretos), nos quais muitos municípios atribuem participações e apoios superiores aos que a lei exige.

3. Dinâmicas e projeto educativo local

O projeto educativo local, enquanto parte de um projeto de desenvolvimento da comunidade, deve ser uma construção coletiva.

Já em diversas ocasiões salientei que a descentralização é indissociável de uma mudança de natureza nas relações entre os poderes locais e os cidadãos (e as suas organizações). Na realidade, essa mudança é necessária para se poder reforçar o poder da comunidade e, dessa maneira, criar as condições para que as comunidades possam responsabilizar-se por uma parte substancial da construção do seu quadro de vida.

Durante muito tempo, pensou-se na descentralização como um processo de combate ao tamanho excessivo do Estado e à burocracia da sua organização, não havendo tantas preocupações com a promoção da cidadania. E embora se tenha ganho, entretanto, a consciência de que a reorganização das sociedades não é apenas uma questão de racionalidade organizacional e de democracia representativa, a verdade é que persistem modos de governar que se fundam principalmente nesses modelos. Talvez as dificuldades por que passam as sociedades desenvolvidas, com repetidos problemas económicos e financeiros, estejam a atrasar o que parece ser o curso normal das coisas, ou seja, a assunção de maiores responsabilidades efetivas pelos poderes locais e a atenuação da verticalidade das relações sociais, a favor do desenvolvimento de relações políticas e sociais mais horizontais.

Mas a ação dos autarcas pode fazer toda a diferença e são eles que estão em posição de fazer evoluir a democracia ao nível local. Podemos pensar em autarcas de dois tipos: ou os que governam os municípios a partir dos seus gabinetes e das sedes dos seus partidos, baseados num corpo de assessores e de funcionários afinados, assim se reproduzindo a nível local o modelo mais habitual dos governos centrais; ou os que governam os municípios em conjunto com os munícipes e com as organizações locais, apostando no contacto direto e frequente e no conhecimento

que têm das pessoas e das situações, assim se construindo uma democracia de proximidade, impossível de realizar nos grandes espaços como o espaço nacional.

E, depois, podemos pensar em variantes destes dois tipos e acrescentar à análise outros parâmetros-chave, como o alcance das respetivas visões políticas: ou os que governam apenas ao sabor das pressões dos problemas do quotidiano e do barulho que vem da rua; ou os que pensam a política local em função de um certo futuro para os seus territórios e respetivas populações.

Os modos de agir dos autarcas são um elemento essencial da análise de uma política educativa local, desde logo porque esses modos podem ser mais ou menos educativos. O sentido educador de cada comunidade é também essa capacidade para promover a interação entre as pessoas, os grupos e as organizações, porque isso gera o desenvolvimento de todos, e os autarcas devem ser os primeiros a entrar nessa onda. Zygmunt Bauman indica algumas vias desse progresso da sociedade local, como a construção e a reconstrução dos laços ou vínculos entre as pessoas, o fomento de uma convivência hospitaleira e amigável, a cooperação mutuamente enriquecedora para facilitar a autoestima individual e coletiva, o desenvolvimento das potencialidades latentes e o uso adequado das aptidões de cada um(a) (citado por Pozo, 2008, p. 28).

Estas vias estão associadas ao que pode designar-se por “reconstrução do espaço público”, implicando “o diálogo constante entre indivíduo e comunidade e entre direitos e deveres e uma educação ao longo da vida que não se limite a renovar as aptidões necessárias às mudanças laborais e técnicas, mas que incida também na renovação do espírito de cidadania” (*id.*, *ibid.*).

Encontramos aqui o fundamento da ideia de cidade educadora, que tem orientado tantos municípios na definição da sua postura em matéria educacional, pelo menos no plano do discurso político. A cidade educadora tem, certamente, os seus programas educacionais (os que a lei lhe determina e os que ela própria idealiza), mas exige-se-lhe também que crie e promova um *ethos* educativo, e esse depende muito de como seja o ambiente social (e físico, diga-se) da cidade e de como se valorize o relacional e o simbólico.

No projeto educativo local (P.E.L.) espelhar-se-á o sentido da ação educativa da comunidade e o seu modo peculiar de se organizar e de resolver certos problemas educativos. Nele se traduzirá o conjunto de opções, princípios, finalidades, estratégias e mudanças organizacionais assumidos pela comunidade para o seu território – o território educativo, entendido como o tempo e o espaço de conceção e execução

de um projeto educativo local negociado e assumido pelas organizações locais com interesse e intervenção na área da educação.

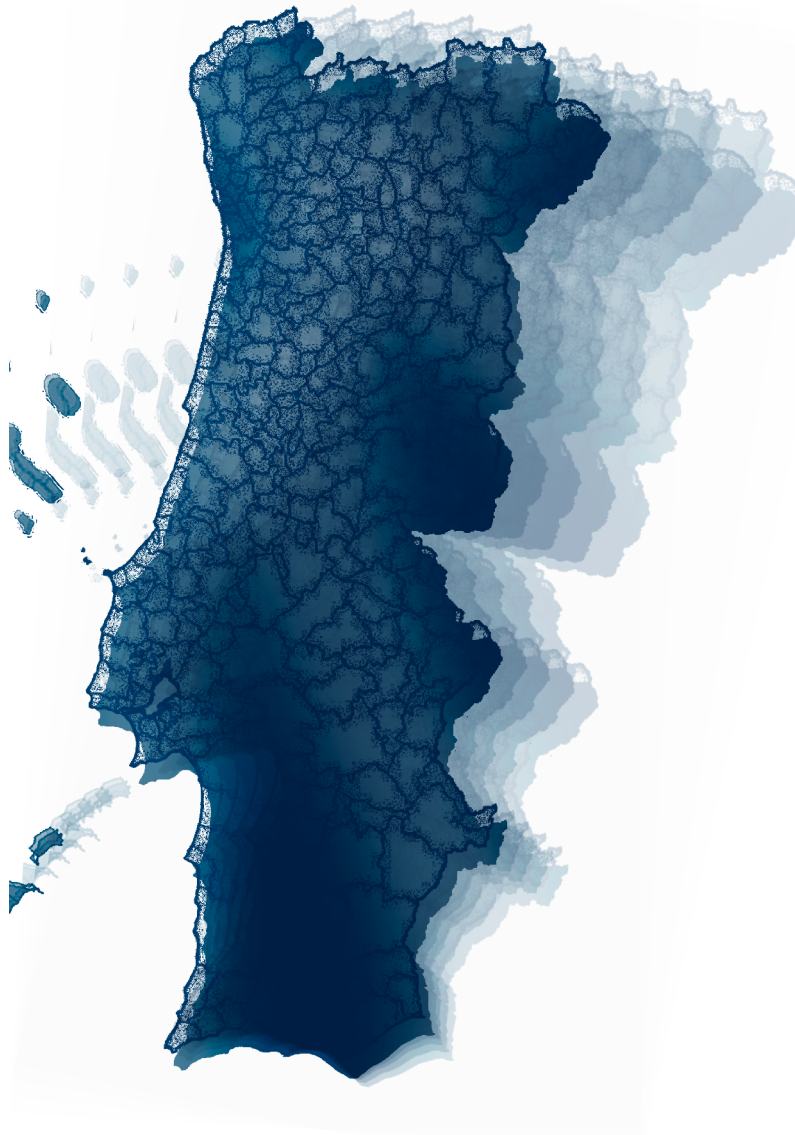
O P.E.L. é, portanto, um referencial de gestão estratégica da educação ao nível local, ou seja, uma base para o desenvolvimento de políticas por parte das entidades que dispuserem de competência para o efeito (designadamente as autarquias locais e as escolas). Assim, a intervenção educativa local não se limitará a assumir a gestão corrente de instalações e serviços e o apoio logístico e material ao funcionamento do sistema escolar, segundo normas e procedimentos ditados pela administração central. Além disso, o projeto não se limita a definir ações confinadas ao meio escolar, nem à população escolar.

Por outro lado, o P.E.L. orienta e condiciona a ação das organizações educativas locais, que deverão participar na sua elaboração e que terão naturalmente que considerar as suas orientações. O território educativo deverá ser uma construção coletiva, resultante do trabalho conjunto de diversas instituições, que para tanto desenvolvem processos de negociação e de concertação dos seus interesses particulares, nem sempre coincidentes à partida. Deste modo, a autonomia de cada organização educativa local será balizada, não apenas pelo projeto e pelas políticas nacionais, mas também pelo projeto e pelas políticas educativas locais.

É este o quadro conceptual em que vejo a reorganização do sistema educativo determinada por uma maior intervenção local na sua definição e gestão, bem como a relação entre esse sistema mais descentralizado e o processo de desenvolvimento integrado e localmente sustentado.

Referências

- Fernandes, A. S.** (1996). Os municípios portugueses e a educação. As normas e as práticas. In J. Barroso & J. Pinhal (Eds.), *A Administração da Educação – Os Caminhos da Descentralização* (pp. 113-124). Lisboa: Edições Colibri.
- Fernandes, A. S.** (1999). Os municípios portugueses e a educação: entre as representações do passado e os desafios do presente. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, M. J. Sarmiento & F. I. Ferreira (Eds.), *Comunidades Educativas – Novos Desafios à Educação Básica* (pp. 159-180). Braga: Livraria Minho.
- Formosinho, J.**, Ferreira, F. I., & Machado, J. (2000). *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas*. Porto: Edições ASA.
- Herculano, A.** (1858). *Carta aos Eleitores do Circulo Eleitoral de Cintra*. Lisboa: Typographia do Jornal do Commercio.
- Guedes, M. G.** (2002). *As Políticas Educativas Municipais na Área Metropolitana de Lisboa: O caso dos Projectos Socioeducativos*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade de Lisboa, Lisboa.
- Magalhães, J.** (2006). O local e a educação: para a história do município pedagógico. *Revista de Administração Local. Legislação, Jurisprudência, Doutrina e Estudos*, 215, 607-614.
- Martins, J.**, Nave, G., & Leite, F. (2006). *As Autarquias e a Educação*. Porto: Associação Nacional de Professores.
- Nóvoa, A.** (2005a). Evidentemente: Histórias da Educação. In A. Nóvoa & F. Bandeira (Eds.), *Evidentemente: Histórias da educação*. Porto: Edições Asa.
- Nóvoa, A.** (2005b). Les états de la politique dans l'espace européen de l'éducation. In M. Lawn & A. Nóvoa (Eds.), *L'Europe Réinventée – Regards Critiques sur l'Espace Européen de l'Éducation* (pp. 197-224). Paris: L'Harmattan.
- Pinhal, J.** (2004). Os municípios e a provisão pública de educação. In J. A. Costa, A. Neto-Mendes, & A. Ventura (Eds.), *Políticas e Gestão Local da Educação* (pp. 99-128). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Pinhal, J.** (2006). A intervenção do município na regulação local da educação. In J. Barroso (Ed.), *A Regulação das Políticas Públicas de Educação – Espaços, Dinâmicas e Actores* (pp. 99-128). Lisboa: Educa.
- Pinhal, J.** (2012). *Os Municípios Portugueses e a Educação - Treze Anos de Intervenções (1991-2003)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, Fundação para a Ciência e Tecnologia.
- Pozo, J. M.** (2008). El concepto de Ciudad Educadora, hoy. In E. Bosch (Ed.), *Educación y Vida Urbana* (pp. 23-33). Barcelona: Santillana.



PARTE II OS MUNICÍPIOS NA EDUCAÇÃO E NA CULTURA: DESAFIOS DE HOJE

4. Descentralização: Políticas e Dinâmicas Escolares em Contextos Municipais	93
5. O Município e a Escola	119
6. Os municípios e a oferta educativa	131
7. Património Histórico-Cultural e Educação	151

7. Património Histórico-Cultural e Educação *por José Amado Mendes*

7. Património Histórico-Cultural e Educação

José Amado Mendes

Universidade de Coimbra

Universidade Autónoma de Lisboa

Num ponto introdutório deste texto serão analisados os conceitos de património e património cultural, numa perspetiva histórica. Dadas as múltiplas faces da realidade património, em vez de «património» será mais adequado falar de «patrimónios», aos quais são atribuídos diversos tipos de valores. Com estes se relacionam a própria identificação/inventariação, segundo uma ótica multicultural e num quadro geográfico de escalas diversas. Uma vez identificados e, sempre que possível, inventariados, torna-se necessário estudá-los, preservá-los e reutilizá-los, sendo esta a melhor forma de os conservar e permitir que eles sobrevivam ao longo de gerações.

Mas, para que o património possa ser devidamente valorizado e colocado ao serviço das respetivas comunidades, é imperioso investir, de forma mais substancial e eficiente, na educação patrimonial, tanto pela via formal (na escola) como pela não formal (ao longo da vida) e, inclusive, pela informal. Pelo facto de o património se ligar à história, à memória, à identidade e, em última análise, à própria cultura e civilização das comunidades, poderá dizer-se que ele constitui um meio poderoso de estabelecer a ponte entre passado, presente e futuro. Por isso, a educação patrimonial deverá contribuir para que o património seja perspetivado como um ativo e um fator que, se for bem trabalhado, contribuirá para o desenvolvimento sociocultural e económico da sociedade. Como já foi sublinhado, “o património é uma realidade sociológica e pode ser uma fonte de recursos económicos, de desenvolvimento e progresso social” (Civalero, 2010; Ramos, 2003).

1. Património e património cultural

O termo património tem origem no latim *patrimonium* e significa o conjunto de bens de família ou bens próprios, herdados ou adquiridos. Ao longo do tempo, o significado do conceito foi-se ampliando, de património familiar, transmitido de geração em geração, a património coletivo, testemunho da história de uma localidade (Alarcão, 1982), de uma nação ou mesmo da Humanidade (Audrerie, Souchier & Villar, 1998). Daí a definição mais ampla de património, como o conjunto de bens materiais e imateriais transmitidos pelos antepassados e que constituem uma herança coletiva. Esta definição, que começou a ser divulgada logo a partir de finais do século XVIII, na sequência da Revolução Francesa, já se refere mais ao património cultural que ao património tradicional, de âmbito familiar¹.

A partir da década de 1930, o conceito torna-se cada vez mais abrangente, o que veio a acentuar-se no pós-II Guerra Mundial. Para isso contribuíram, entre outros fatores, por um lado, o rápido desaparecimento dos testemunhos do Antigo Regime, ou seja, como lhe chamou Peter Laslett (1975), “o mundo que nós perdemos”; por outro, a democratização da sociedade e a consequente valorização das chamadas “coisas banais” (Roche, 1998). O significado de património cultural tem vindo a vulgarizar-se de tal modo que, frequentemente, ao referirmo-nos àquele apenas como património, sem necessidade de o adjetivar. Entre os diversos pontos de vista através dos quais aquele pode ser analisado, podem mencionar-se os do património como “fetichismo” (Choay, 2000), como “alegoria” (Capdeville, 1986)² ou como forma de recuperar a memória (Hernández, 2002).

Com a atenção redobrada que se tem dedicado às questões do património e em virtude do já referido alargamento do conceito, podemos constatar que não há um mas sim uma multiplicidade de patrimónios. Com efeito, entre outros, podemos identificar os seguintes tipos de património cultural:

1 Até recentemente, nos dicionários da língua portuguesa apenas se registava o conceito tradicional de património. Todavia, em alguns casos já se começam a distinguir as várias aceções do conceito (Ver, por exemplo, «património», *Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea da Academia das Ciências de Lisboa* (2001). (II vol.: p. 2784). Lisboa: Editorial Verbo.

2 Sobre a evolução histórica do conceito de património, ver igualmente Mendes (2009).

- material e imaterial;
- artístico e arquitetônico;
- científico e tecnológico;
- linguístico e gastronômico;
- histórico e natural.
- agrário e industrial.

A partir dos anos 1950, o patrimônio industrial tem vindo a adquirir uma relevância considerável (Andrieux, 1992). Por tal motivo, ele pode ser considerado um “novo território” (Alves, 2004; Bergeron & Dorel-Ferré, 1996) e um novo campo de investigação e de dinamização cultural. Com efeito, o referido patrimônio que, segundo alguns autores, engloba não apenas os testemunhos da industrialização (Silva, 2012, p. 26) mas também do próprio crescimento económico, tem sido contemplado em atividades associativas³, na oferta de formação, formal e não formal, em publicações de diverso tipo e na museologia, em especial no âmbito do movimento da chamada “nova museologia” (Mendes, 2012).

2. Valores do patrimônio

O patrimônio não tem um valor único, intrínseco e definido para todas as épocas. Afinal, ele incorpora o valor que as pessoas lhe atribuem, o que pode variar com o contexto histórico, social e cultural da época em que é perspectivado. Com efeito, aquilo que, numa determinada altura, pode ser considerado de elevado valor patrimonial, noutra pode ser secundarizado ou até ignorado como patrimônio. Deste modo, “o patrimônio cultural que assimila as obras do passado é uma construção de cada geração. É uma característica humana, desconhecida de todo o outro mundo vivo, animal ou vegetal (...). O patrimônio cultural transmite os bens culturais que merecem ser pensados e protegidos. Sob forma tangível, estes objetos e monumentos dão

³ Associações regionais, nacionais e internacionais têm organizado numerosos encontros e conferências, com a participação de investigadores com formação muito diversa, entre os quais arquitetos e engenheiros, historiadores e museólogos, técnicos e gestores de empresa. Como exemplos temos as atas desses eventos, entre as quais, *L'Étude et la Mise en Valeur du Patrimoine Industriel. 4e Conférence Internationale. Lyon-Grenoble septembre 1981* (Paris, Centre National de la Recherche Scientifique, 1985).

conta da origem do homem e do seu desenvolvimento, das suas tradições, das suas obras artísticas e científicas, do meio do qual ele faz parte” (Mohen, 1999, pp. 19, 23).

Até sensivelmente meados do século XX, a categoria de património cultural era atribuída, sobretudo, a obras de arte plásticas e arquitetónicas, castelos, catedrais, igrejas medievais e ruínas arqueológicas. Na atualidade, com a já referida ampliação do significado do conceito, também a questão do(s) valor(es) atribuído(s) ao património se alterou, constatando-se que com aquele podem associar-se diversos tipos de valores, designadamente:

- materiais e imateriais;
- estéticos;
- artísticos;
- históricos,
- sociais;
- identitários;
- etnográficos;
- naturais;
- económicos;
- de uso⁴.

Dada a vastidão das questões relacionadas com a temática, as ciências do património assumem assim um interesse redobrado, inclusive pelo papel que desempenham nas três funções que são cruciais para o conhecimento, salvaguarda e divulgação do património, a saber: **identificar, conservar e restaurar** (Mohen, 1999).

3. Identificação, inventariação e salvaguarda do património

Como ponto de partida para se lidar com o património torna-se necessário identificá-lo, reconhecê-lo e localizá-lo. Para isso, é imperioso prosseguir com a sua inventariação, na senda do que já tem vindo a ser feito sobretudo com o património religioso e arquitetónico. Porém, no que toca, por exemplo, ao património industrial, pouco tem sido feito entre nós (não obstante uma ou outra iniciativa pontual), ao invés do que

⁴ Sobre os valores do património ver: Ballard, 1997; Greffe, 1990.

sucede em alguns outros países, como a Grã-Bretanha, berço da Revolução Industrial⁵.

Para que o processo de inventariação se processe é necessário não apenas sensibilidade mas também competência técnica e um quadro legislativo adequado. Com efeito, em relação ao dito processo colocam-se questões pertinentes, tais como:

- O que pode ser definido como património histórico de um povo?
- Quais os parâmetros utilizados para essa ‘escolha’?
- Quem ou quais instituições validam essas regras?
- Como [é que] o Estado procede no que se refere à proteção desses bens, através do estabelecimento de legislação específica e, ao mesmo tempo, de que maneira ele aplica/executa acções jurídicas direccionadas à proteção dos bens culturais (...)?
- Como os diversos segmentos sociais acolhem (ou não) essas iniciativas emanadas do Estado? (Cury & Virginio, 2009, p. 3)

Dada a ingente tarefa de inventariar o numeroso e diversificado património cultural, deverão concentrar-se sinergias desenvolvidas por várias entidades, envolvendo órgãos da administração central, regional e autárquica⁶, museus e bibliotecas, escolas, associações, empresas e indivíduos. Face à voragem do tempo e do próprio homem (no processo da chamada “destruição criadora”, para utilizar a expressão de Schumpeter), é através da inventariação e consequente preservação que muito do património poderá sobreviver e ser transmitido, inclusive valorizado, às futuras gerações.

O processo de salvaguarda e reutilização do património pode ser dificultado por falta de meios económicos para o efeito. Contudo, tratando-se de algo intimamente relacionado com a identidade, a memória e a história das comunidades, há que equacionar essa reutilização também em termos de benefício social e cultural, por exemplo, dando uma

⁵ A publicação de pequenos guias, por área ou região, constitui uma medida muito útil não só para os investigadores como para os turistas e população, em geral. Ver, por exemplo, Bennet & Bennet, 1993. Sobre o assunto ver também *Inventaires (Les) du Patrimoine Industriel. Objectifs et Méthodes. Hôtel de Vigny, Paris. Mars 1986. Actes des Colloques de la Direction du Patrimoine*. Paris: Ministère de La Culture et de la Communication, 1987.

⁶ Relativamente à importante função pedagógica dos municípios, já foi salientado: “são os municípios, a jusante, que, num quadro de flexibilização curricular e de adequação da ação pedagógica e escolar aos sujeitos, constituem instâncias fundamentais de diagnóstico e de implementação, seja diretamente no quadro da educação formal, seja no quadro da educação e da formação ao longo da vida” (Magalhães, 2006, p. 8).

nova função a espaços desativados. Alguns deles, pela sua escala e características, podem perfeitamente albergar instituições museológicas, centros culturais e de lazer, bibliotecas ou arquivos, galerias de exposições, para dar apenas alguns exemplos.

Além das vantagens sociais, culturais e eventualmente económicas que daí poderão advir, trata-se também de uma forma de evitar que, no local, se instalem outras construções ou equipamentos com escala desproporcionada em relação ao tecido urbano em causa. Assim, a relação custo-benefício, nas questões de reutilização do património, não passam somente por motivos financeiros, mas também por fatores históricos, culturais e ambientais.

4. Educação patrimonial

A educação patrimonial pode ser considerada um instrumento de alfabetização (Leite, 2012, p. 4; Martins, 2011, p. 4; Schwanz, 2006, p. 28). Como já foi sublinhado, “a educação patrimonial visa promover o conhecimento, a valorização e a salvaguarda de bens patrimoniais, estabelecendo uma mediação entre a sociedade e o seu objecto de estudo – o património” (Martins, 2011, p. V).

Uma vez que a educação patrimonial não é um objeto mas sim uma forma de lidar com vários objetos, daí a sua interdisciplinaridade (*Proceedings of the Europa Nostra Forum*, 2004, p. 68). Por tal motivo, independentemente de poder constituir uma disciplina em si mesma, a educação patrimonial deve ser transversal a várias disciplinas, com destaque para as de educação artística, estudos sociais, história, geografia, comunicação e expressão (Cury & Virginio, 2009, p. 4).

Assim, na escola as questões relativas ao património deverão articular-se com os programas, as visitas de estudo e os trabalhos a desenvolver por alunos e professores. Por outro lado, na formação ao longo da vida, deverão organizar-se ações de formação (seminários, palestras, conferências, visitas guiadas, etc.), destinadas a públicos-alvo diversificados: docentes, museólogos, membros de associações, operadores, agentes e técnicos de turismo, autarcas, arquitetos e engenheiros.

No que concerne aos docentes, Cláudia E. Cury sugere mesmo que se “instrumentalizem” os professores através de palestras proferidas por técnicos, para depois aqueles desenvolverem atividades com os seus alunos nas respetivas aulas. Numa ação no âmbito da educação patrimonial, promovida pelo Centro Histórico de João Pessoa, no Brasil, foram adotados os seguintes slogans na abertura do material:

Conhecer para preservar; preservar para conhecer o passado; um presente para o futuro (Cury & Virginio, 2009, p. 5).

Como já se sublinhou, muitos devem ser os agentes e diversificadas as estratégias pedagógicas para se promover devidamente a educação patrimonial⁷. Por isso, apenas recordarei os **principais motivos** que justificam um investimento mais substancial a fazer na educação patrimonial:

- **Culturais:** educação em geral, questão dos valores, inclusão e tolerância, numa sociedade cada vez mais multicultural (Banks, 1993);
- **Identitários:** património como meio de reforçar a cidadania e a identidade dos grupos sociais;
- **Reconhecimento e gratidão** para com os antepassados;
- **Turismo:** já classificado como «passaporte» para o desenvolvimento, com destaque para o turismo cultural⁸;
- **Desenvolvimento:** a transformação dos recursos em produtos turísticos (com a incorporação de património cultural) pode constituir um importante fator de desenvolvimento. Acerca do assunto já foi salientado: “Património é uma realidade sociológica e pode ser uma fonte de recursos económicos, de desenvolvimento e de progresso local” (Civalero, 2010, p. 1).

Em síntese: o património (material e imaterial, tangível e intangível) representa uma parte relevante da nossa cultura e da nossa história, pelo que deve merecer especial atenção como fator de identidade e reforço da memória. Para que seja devidamente identificado deve ser inventariado, preservado e, quando possível, reutilizado. Tratando-se de uma matéria de carácter multifacetado, também a sua abordagem deve ser transversal a várias disciplinas. É suscetível de se lhe atribuir diversos valores, o que contribui para a necessidade de se incrementar a educação patrimonial, tanto na educação formal como na não formal e mesmo na informal. Para o efeito, deverão ser utilizados vários meios e estratégias pedagógicas, de acordo com as capacidades e as apetências do respetivo destinatário.

⁷ Entre outra bibliografia ver: Loscos *et al.*, 2003; Melo, s.d.; Pereira, 2009; Pereira & Cardoso, 2010; Pinto, 2007; Vélez, 2010; Viñao, 2010.

⁸ Ver, por exemplo, os seguintes estudos: Audrerie, 1997; Audrerie, Souchier, & Vilar, 1998; Cluzeau, 1998; Cravidão, 2012; Tugores, 2006.

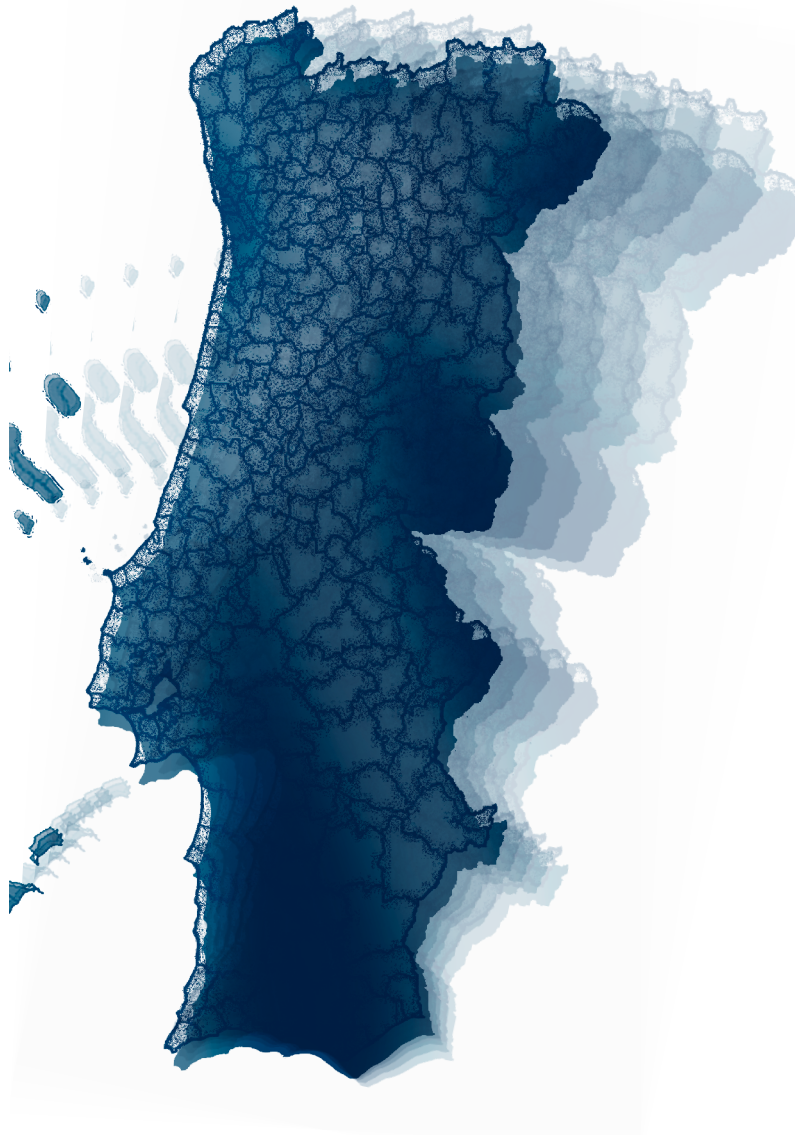
Referências

- Alarcão, J.** (1982). Introdução ao estudo da História e do Património Local. *Cadernos de Arqueologia e Arte*, 2.
- Alves, J. F.** (2004). Património industrial, educação e investigação – A propósito da rota do Património Industrial do Vale do Ave. *História, Revista da FLUP*, III (5), 251-256. Disponível em <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/1192.pdf>
- Andrieux, J.-Y.** (1992). *Le Patrimoine Industriel*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Audrerie, D.** (1997). *La Notion et la Protection du Patrimoine*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Audrerie, D., Souchier, R., & Villar, L.** (1998). *Le Patrimoine Mondial*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Ballard, J.** (1997). *El Patrimonio Histórico y Arqueológico: Valor y uso*. Barcelona: Ariel.
- Banks, J. A.** (1993). Multicultural education: historical development, dimensions and practice. *Review of Research in Education*, 19, 3-49. Disponível em <http://www.jstor.org/>
- Bennet, J., & Bennet, J. (Eds.).** (1993). *A Guide to Industrial Archaeology of Cumbria*. Cumbria: Association for Industrial Archaeology.
- Bergeron, L., & Dorel-Ferré, G.** (1996). *Le Patrimoine Industriel. Un Nouveau Territoire*. Paris: Liris.
- Bina, E. D.** (2009). *Museus: Espaços de comunicação, interação e mediação cultural*. Comunicação apresentada no Seminário de Investigação em Museologia dos Países de Língua Portuguesa e Espanhola, Porto. Disponível em <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/8186.pdf>
- Boavida, T.** (2010). Os museus, o património e as dinâmicas urbanas: O caso de Coimbra. *Informação ICOM.PT*, II (8), 2-10. Disponível em http://www.icom-portugal.org/multimedia/info%20II-8_mar-mai10.pdf
- Calaf, R., & Fontal, O. (Eds.).** (2006). *Miradas al Patrimonio*. Gijón: Trea.
- Capdeville, J.** (1986). *Le Fétichisme du Patrimoine. Essai sur un Fondement de la Classe Moyenne*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Choay, F.** (2000). *Alegoria do Património* (T. M. G. Castro, Trad.). Lisboa: Edições 70.
- Civalero, R.** (2010). *El Patrimonio Construído y su Mensaje Cultural*. Comunicação apresentada no X Congresso Internacional CICOP 2010 – Rehabilitación del Patrimonio Arquitectónico y Edificación: Perspectivas contemporâneas y nuevas dimensiones del patrimonio, Chile. Disponível em http://www.todopatrimonio.com/pdf/cicop2010/66_Actas_Cicop2010.pdf

- Cluzeau, C. O.** (1998). *Le Tourisme Culturel*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Conférence** Internationale pour l'Étude et la Mise en Valeur du Patrimoine Industriel (Ed.). (1985). *L'Étude et la Mise en Valeur du Patrimoine Industriel. 4e Conférence Internationale, Lyon-Grenoble. Septembre 1981*. Paris: Centre National de la Recherche Scientifique.
- Cox, R., O'Donnell, M., & Oberlander, J.** (1999). *Dynamic versus Static Hypermedia in Museum Education: An evaluation of ILEX, the intelligent labelling explorer*. Disponível em <http://www.wagsoft.com/Papers/Eval.pdf>
- Cravidão, F.** (2012). Turismo, património e desenvolvimento. Caminhos nem sempre paralelos. *Rua Larga*, 36, 41-42.
- Cury, C. E., & Virgínio, I.** (2009). *Educação Patrimonial – Possibilidades para o Ensino de História*. Conferência apresentada no ANPUH – XXV Simpósio Nacional de História, Fortaleza. (CR-ROM, pp. 1-8). Fortaleza: ANPUH. Disponível em <http://anpuh.org/anais/?p=18029>
- Grefe, X.** (1990). *La Valeur Économique du Patrimoine. La Demande et l'Offre de Monuments*. Paris: Anthropos.
- Grefe, X.** (1999). *La Gestion du Patrimoine Culturel*. Paris: Anthropos.
- Hernández, F. H.** (2002). *El Patrimonio Cultural: La memoria recuperada*. Gijón: Trea.
- Herrero, L. C. P.** (2000). *Turismo Cultural: El patrimonio histórico como fuente de riqueza*. Valladolid: Fundación del Patrimonio Histórico de Castilla y Lyon.
- Howrd, P.** (2002). *Heritage. Management, Interpretation, Identity*. London, New York: Continuum.
- Les Inventaires du Patrimoine Industriel.** *Objectifs et Méthodes*. (1987). Paris: Ministère de La Culture et de la Communication.
- Laslett, P.** (1975). *O Mundo que nós Perdemos* (H. Serrão, Trad.). Lisboa: Edições Cosmos.
- Leite, V. G. F., & Pelegrini, S. C. A.** (2012). *Iniciação à Educação Patrimonial: Teorias e práticas no ensino fundamental*. Conferência apresentada no II Congresso Internacional de Museologia, Maringá-Paraná. Disponível em <http://www.mbp.uem.br>
- Loscos, C. et al.** (2003). *The CREATE Project: Mixed reality for design, education, and cultural heritage with a constructivist approach*. Comunicação apresentada no Second IEEE and ACM International Symposium on Mixed and Augmented Reality, Tokyo. Disponível em <http://csdl.computer.org/>
- Magalhães, J.** (2006). O local e a educação: para a história do município pedagógico. *Revista de Administração Local. Legislação, Jurisprudência, Doutrina e Estudos*, 215, 607-614. Disponível em <http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/5045/1/O%20local%20e%20a%20educa%C3%A7%C3%A3o.pdf>

- Martins, C. M. F.** (2011). *Educação Patrimonial – Património Industrial da Covilhã como Recurso Educativo*. Dissertação de Mestrado, Universidade Aberta, Lisboa. Disponível em <https://repositorioaberto.uab.pt>
- Mattozzi, I.** (2008). Currículo de História e Educação para o Patrimônio. *Educação em Revista*, 47, 135-155. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-46982008000100009>
- Melo, M. C.** (s.d.). *O Património Artístico e a Educação Histórica: Práticas e discursos*. Disponível em https://moodle.ufsc.br/pluginfile.php/558616/mod_resource/content/0/MELO_maria_do_ceu_de.pdf
- Mendes, J. A.** (2009a). *Estudos do Património. Museus e Educação*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Mendes, J. A.** (2009b). Património(s): memória, identidade e desenvolvimento. In J. A. Mendes, *Estudos do Património. Museus e Educação*. (pp. 9-16). Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Mendes, J. A.** (2012). O património industrial na museologia contemporânea: o caso português. *Ubimuseum. Revista on-line do Museu dos Lanifícios*, 1. Disponível em <http://www.ubimuseum.ubi.pt/n01/docs/ubimuseum-n01-pdf/CS3-mendes-jose-amado-o-patrimonio-industrial.pdf>
- Miranda, J., Claro, J. M., & Almeida, M. T.** (Eds.). (1996). *Direito do Património Cultural*. s.l.: INA – Instituto Nacional de Administração.
- Mohen, J.-P.** (1999). *Les Sciences du Patrimoine. Identifier, Conserver, Restaurer*. Paris: Odile Jacob.
- Murta, S. M., & Albano, C.** (Eds.). (2003). *Interpretar o Patrimônio. Um Exercício do Olhar*. Belo Horizonte: UFMG, Território Basilis.
- Neto, W. G., & Magalhães, J. P.** (2009). O local na História da Educação: o município pedagógico em Portugal e Brasil. In M. M. Araújo (Ed.), *História(s) Comparada(s) da Educação*. (pp. 161-198). Brasília: Liber Livro Editora. Disponível em <http://repositorio.ul.pt>
- Património (2001)**. In *Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea da Academia das Ciências de Lisboa*. (Vol. 2, p. 2784). Lisboa: Editorial Verbo.
- Pereira, A. S.** (2009). Património rural, ambiente e educação. *UBILETRAS - Revista on-line do Departamento de Letras*, 1. Disponível em <http://ubiletras.ubi.pt/wp-content/uploads/2010/ubiletraspdf/Pereira-antonio-santos-patrimonio.pdf>
- Pereira, M. P. R., & Cardoso, A. P. P. O.** (2010). A Escola e a Educação Patrimonial: perspectivas de intervenção. *Revista Millenium*, 38, 107-124. Disponível em <http://repositorio.ipv.pt>
- Pinto, M. H.** (2007). Evidências patrimoniais para a Educação Histórica: uma experiência educativa no Centro Histórico de Guimarães. *Currículo sem Fronteiras*, 7 (1), 171-185. Disponível em <http://www.curriculosemfronteiras.org>

- Poulot**, D. (1997). *Musée, Nation, Patrimoine. 1789-1815*. França: Gallimard.
- Proceedings of the Europa Nostra Forum** (2004). The Hague: Europa Nostra. Disponível em <http://www.europanostra.org>
- Ramos**, P. O. (2003). *A Princesinha Branca e Esbelta e o Dragão Negro e Rotundo. Um Estudo de História do Património de Lisboa. 1888-Anos 50*. Tese de Doutoramento, Universidade Aberta, Lisboa.
- Roche**, D. (1998). *História das Coisas Banais. Nascimento do Consumo nas Sociedades Tradicionais (Séculos XVII-XIX)* (T. Costa, Trad.). Lisboa: Teorema.
- Roussou**, M. (2002). *Virtual Heritage: From the research lab to the broad public*. Comunicação apresentada no VAST Euroconference, Arezzo. Disponível em <http://makebelieve.gr/mr/research/papers>
- Schwanz**, A. K. (2006). Educação Patrimonial – A pedagogia política do esquecimento? *Cadernos do LEPAARQ, III* (5-6), 25-41. Disponível em <http://periodicos.ufpel.edu.br>
- Silva**, S. (2012). O que fazer com o que fica da indústria. *Público*, de 6 de dezembro.
- Stephens**, C. (1999). Recent developments in Cultural Heritage Image Databases: directions for User-Centered Design. *Library Trends*, 48 (2), 410-437. Disponível em <https://www.ideals.illinois.edu>
- Tavares**, M. J. F. (Ed.). (1999). *Discursos, Língua, Cultura e Sociedade*. (Vol. III). Lisboa: Centro de Estudos Históricos Interdisciplinares, Universidade Aberta.
- Telmo**, I. C. (1986). *O Património e a Escola. Do Passado ao Futuro*. Lisboa: Texto Editora.
- Tugores**, F. (2006). *Introducción al Patrimonio Cultural*. Gijón: Trea.
- Values and Heritage Conservation: Research Report**. (2000). Los Angeles: The Getty Conservation Institute. Disponível em <http://www.getty.edu/conservation>
- Vélez**, A. M. G. (2010). Función pedagógica de la difusión del patrimonio histórico en el transcurso de la história. *Boletim SPAO, 4*, 24-29. Disponível em http://www.spao.info/Boletin/4_1/4_1_humanidades_1.pdf
- Viñao**, A. (2010). Memoria, patrimonio y educación. *Education. Siglo XXI*, 28 (2), 17-42. Disponível em <http://revistas.um.es/educatio/article/viewFile/111951/10627>



PARTE III OS MUNICÍPIOS NA EDUCAÇÃO E NA CULTURA: UMA PERSPETIVA HISTÓRICO-COMPARADA

8. Municipio y Educación en España (Siglos XIX-XX)	165
9. História da escola rural e poderes locais: Uberlândia-MG, Brasil, 1930 a 1960	197

8. Municipio y Educación en España (Siglos XIX-XX) *por Juan Manuel Fernández-Soria*

8. Municipio y Educación en España (Siglos XIX-XX)

Juan Manuel Fernández-Soria
Universidade de Valência

Introducción. Razones históricas del vínculo municipal con la educación

En España el vínculo de la educación a los municipios data de antiguo; no hay más que reparar en la huella que dejaron los gremios en la historia de la escuela y de la formación de maestros. Pero será en la segunda mitad del siglo XVIII, en el XIX y primer tercio del XX, cuando se prodiguen los escritos de políticos, publicistas y educadores españoles que señalan a la educación como palanca del progreso social y económico del país. Esta inquietud llega incluso a las zonas rurales por más que en ella anide un interés claramente utilitario relacionado no sólo con la producción agrícola sino también con la paz social que dependerá en buena medida del bienestar público y de la aceptación por cada uno del lugar que tiene asignado en la sociedad estamental. Ese mismo provecho y utilidad se concede a la educación en las poblaciones urbanas que soportan las revoluciones industriales del XVIII y del XIX. Así, pues, el progreso en general y el mundo de la producción en particular, se erigen en una de las causas principales de la implicación de los municipios en el acontecer educativo, aunque, como se verá, cuando se produjo el adelanto social fue a menudo a pesar de los propios municipios.

A la anterior aparece ligada otra causa que, en este caso, obtendrá mejores resultados de la relación municipal con la educación al empujar a los ayuntamientos a tomar iniciativas propias, ya fuera con el apoyo del Estado o sin él, cual es el proceso de urbanización. La llegada a los núcleos urbanos de grandes contingentes de población trae consigo consecuencias de sobra conocidas que provocan la intervención municipal con el fin de paliarlas en lo posible; entre ellas hay que

señalar, por un lado, la inmoralidad social a la que conduce el abigarramiento urbano con una cuantiosa población infantil en edad escolar que no solo no frecuenta la escuela sino que está expuesta a todo tipo de vejaciones y explotaciones laborales, y, por otro lado, el proceso de proletarización que conoce España, sobre todo desde mediados del siglo XIX, que empuja a los municipios, en algunos casos, a utilizar sus atribuciones en materia de educación como un intento de anestesiar el descontento obrero, y, en otros, aunque en mucha menor medida, a contribuir a mitigar mediante la instrucción su precaria situación socio laboral. No es necesario decir que en esta tarea serán fuertes las resistencias del cacique o del patrono de turno.

Por otra parte, y ligado a lo anterior, la burguesía quiere apuntalar su imparable ascenso social; para conseguirlo, por una parte reclama derechos políticos que sólo puede obtener instruyendo a su potencial electorado, y, por otra, pretende que esa misma instrucción le ayude a forzar un cambio de régimen político que le permita instaurar la movilidad social necesaria para que su puesto en la escala social concuerde con su peso económico y financiero, lo que le era negado en la sociedad estamental del Antiguo Régimen y le seguirá siendo rehusado por quienes se resisten a la entrada de un régimen político nuevo que implique pérdida o merma de sus privilegios.

Innegable trascendencia en la vinculación del municipio y la educación tiene también el protagonismo que va adquiriendo el Estado en la esfera social, económica y política. Afirmar su naciente pero ya imparable soberanía, construir nación y atender a los intereses del liberalismo, son objetivos para cuyo logro el Estado se valdrá de los municipios forzándoles a asumir obligaciones en materia escolar. Las exigencias de representación política y de reclamación de derechos que plantea la burguesía convierten a la educación en un poderoso instrumento de poder que el Estado reclamará siempre y a veces delegará pero con fuertes regulaciones, como hizo con los municipios.

Pero no sólo la burguesía; la sociedad española en su conjunto, aunque con más lentitud que la europea, empujada sin duda por las exigencias de la revolución liberal-burguesa y por el signo de los tiempos del que informan sobre todo las vecinas Francia e Inglaterra, va conquistando derechos civiles y políticos, cuya constitucionalización es otro factor concluyente que implica a los municipios en el adelanto y gestión de la instrucción de sus habitantes. La formación en el uso de los nuevos derechos y, sobre todo, en la asunción y hábil ejecución de las viejas y las nuevas obligaciones, es una obligación que contraen de grado o por fuerza los responsables municipales. Lo cual es tanto como decir que la moralidad social y política es lo que, en definitiva,

empuja al poder central a legislar en favor de la implicación municipal en la educación. Tampoco escasean las reclamaciones a la procura de un mejor ejercicio cívico de la ciudadanía, a lo que se incita a la educación y, por tanto, a los municipios. Hasta qué punto éstos se comprometen con esas nuevas y costosas tareas y fracasan o triunfan en ese cometido, lo conoceremos a lo largo de mi intervención.

En ella se verá cómo las razones recién esbozadas que a mi entender aclaran los orígenes del vínculo de los municipios con la educación, van a explicar algunas de las características esenciales y muchas de las consecuencias más penosas de las atribuciones escolares a los municipios: la intervención y control del poder central sobre los ayuntamientos, la utilización interesada que las fuerzas vivas hacen de las prerrogativas municipales o, si se quiere, la negativa influencia del caciquismo en el desarrollo escolar, la escasa o nula relación entre la ingente tarea encomendada y los exiguos recursos disponibles, o entre la abundante legislación y su sistemático incumplimiento.

Para hablar de todo eso, expondré en primer lugar la presencia del municipio en la legislación española desde su primera constitucionalización en 1812 hasta la última de 1978, aunque previamente llamaré la atención sobre algunas herencias anteriores a la Constitución de Cádiz que ayuden a esclarecer las vicisitudes de aquella presencia y a explicar la intervención municipal en materia educativa; abordaré luego las competencias u obligaciones que se encomiendan a los municipios en educación; referiré después los efectos y la significación de la acción – o pasividad – educativa municipal relatando la realidad escolar resultante de la actuación de los municipios; cerraré mi exposición señalando, a modo de epílogo, el nuevo horizonte que se abre a la acción educativa municipal a partir de la Constitución de 1978.

1. Algunas herencias anteriores a 1812

La Constitución de 1812 supone un punto de inflexión en la historia del municipalismo español. Importante por tantas cosas, también lo es por ser la primera que recoge la idea del municipio constitucional con características y funciones delimitadas que, aunque suponen un innegable avance en la participación del pueblo, sin embargo, en no poca medida arrastran la herencia del pasado más inmediato. Echemos una breve mirada al reformismo ilustrado y al bonapartismo para percatarnos tanto de la herencia recibida como de los avances logrados más tarde.

Es bastante habitual recordar cómo Carlos III introdujo mecanismos de democratización municipal, débiles sin duda, como la elección del diputado común por todos los ciudadanos a través de un sistema de compromisarios; pero junto a esto también se señala la fuerte oposición de la oligarquía a todo proceso de democratización municipal, anticipando así, quizá, los obstáculos que iba a sufrir la modernización de la gestión municipal en España. Recuerda al respecto Enrique Orduña que los argumentos aducidos en las Cortes de Navarra por la oligarquía local contra los intentos democratizadores de Carlos III, manifestaban lo que habría de ser otra constante a lo largo del XIX y del XX español: el temor a que los pocos que ostentan el poder tengan que cederlo ante la mayoría que lo sufre: “el número mayor que suele ser la gente popular vence y deja sin efecto los dictámenes de los más instruidos” (Orduña Rebollo, 2005, p. 112). La lucha por conservar el poder está tras toda reforma municipal y su aplicación. Si se repara en algunas de las atribuciones que tradicionalmente tenían los Concejos, es fácil apercibirse de lo que decimos; obsérvese, por ejemplo, la importancia del abastecimiento de comida (trigo, carne, salazón, conserva de pescado, vino...), de la captación y conducción de agua para uso doméstico, de la política urbanística o de la seguridad pública a menudo represiva. Las atribuciones en materia de enseñanza aún tardarán en llegar, pero, mientras tanto, los municipios que decidían atender la enseñanza primaria se dotaban de sus propias normas como correspondía al vacío legal al respecto y a la legitimidad que confiere el costearla con las exclusivas aportaciones municipales y de los padres de alumnos con recursos; en tales casos los contratos entre el municipio y los maestros solían imponer condiciones de trabajo que no sólo protegían sino que también reforzaban las vigentes relaciones de poder¹. A este resultado último concurrían asimismo las autoridades locales integradas en las *Juntas de Capital* creadas en 1806 con el fin de examinar a quienes desearan obtener la habilitación oficial necesaria para la docencia de las primeras letras; su poder en este sentido se hace patente ya desde el mismo inicio del proceso examinador al tener que acreditar el pretendiente para sí mismo y sus antepasados, «limpieza de sangre», un pasado religioso ortodoxo y ejemplar,

¹ Así, por ejemplo, en contratos de 1777 que conocemos figuran obligaciones relativas a las condiciones de trabajo, al horario escolar, a las enseñanzas que deben ocupar al maestro en la escuela, a los días de vacaciones, a la obligación de llevar a sus alumnos diariamente a Misa y al rezo del Rosario, y los domingos y festivos a catequesis, pláticas y oficios religiosos que se celebrasen (citado en Agulló Díaz, 2001, p. 2).

carecer de ascendientes penados por el Tribunal Inquisitorial, etc.; pero se hace más ostensible aún a la hora de otorgar, a veces arbitrariamente, la conformidad para solicitar la Real Aprobación como maestro de primeras letras, o la ocupación de las plazas de maestro en la localidad, dejando entrever las pugnas por el control municipal en la elección de los maestros; no sorprende, por los exámenes que conocemos, que muchas de las propuestas recayeran en clérigos y en personas que ya se habían dedicado a la enseñanza y que, en todo caso, aunaban las cualidades que estos exámenes pretendían garantizar en los futuros maestros: formación y acatamiento de la estructura religiosa y política². La heterodoxia ni podía ser enseñada ni practicada por quien aspiraba a regentar la escuela municipal.

Pero difícilmente podía esperarse otra cosa cuando los municipios estaban sometidos al sistema señorial y sus nombramientos se basaban en la herencia o en la enajenación. Las respuestas obtenidas de la *Consulta al País* ordenada por la Junta Central en junio de 1809, coincidían en el rechazo a la ausencia de representatividad municipal y a la venta de oficios. En noviembre de 1811, un decreto de las Cortes Generales y Extraordinarias, abole los señoríos y con ello el derecho a nombrar los oficios municipales; esto afecta decisivamente a los municipios que, en lo sucesivo, se unifican en un sistema de provisión común (García Fernández, 1983, pp. 225-236). Naturalmente, la cuestión electiva de los cargos municipales se va a convertir en una de las piedras de toque para calibrar la modernización municipal; otra de ellas es la intervención y el control del Estado en la actuación del municipio; y es que, a fin de cuentas, en la centralización y en la fiscalización de los municipios reside buena parte del fracaso de sus competencias educativas. Llegados a este punto, quizá no sea ocioso recordar con Enrique Orduña que la organización bonapartista del municipio español inmediatamente anterior a la Constitución de Cádiz, reproduce el modelo francés de las Constituciones del Consulado y del Imperio ignorando el poder del municipio al que transforma en “una circunscripción administrativa del Estado y a las autoridades en funcionarios del mismo Estado”. A partir de entonces el municipalismo español se caracterizará, a semejanza del napoleónico, por el intervencionismo centralista, la tutela financiera y la negación de autonomía (cit. en Orduña Rebollo, 2005, pp. 122, 124-125).

² Véase Cortés Cortés, 2001.

2. Invariantes políticas en la consideración del municipio: centralismo, intervención y control

Con estos precedentes, el tratamiento que la Constitución gaditana otorga a los Ayuntamientos no puede calificarse de absolutamente rupturista con la situación anterior por más que contemple aspectos innovadores, como el ya referido de la participación popular en la elección de los cargos municipales y el precepto de que los Ayuntamientos cuiden las escuelas de primeras letras y los establecimientos de educación que se financien con fondos públicos. De hecho, la Constitución reafirma la centralidad de la Administración a la cual se subordina el Ayuntamiento; considerado éste un órgano subalterno, mantiene una relación de inferioridad jerárquica con el representante del Gobierno – el «Jefe Político», funcionario del Gobierno central nombrado directamente por el Rey – que actúa como agente del Estado y que incluso preside el municipio donde reside. El ulterior desarrollo de este precepto constitucional³ incide aún más en la subordinación municipal al entregar a las Diputaciones provinciales el control e inspección del gobierno de los municipios, imposibilitando así toda posibilidad de autogobierno, como se corrobora, por otra parte, en las competencias delegadas que puede conferir el Gobierno a los Ayuntamientos mediando la inspección y el control de las Diputaciones.

A partir de 1812, el régimen municipal oscilará al albur del signo político de los Gobiernos, yendo desde la negación absoluta de la elección de sus cargos y de su autogobierno hasta la esperanza de mayor democratización y autonomía. Pero ni siquiera en los momentos de progreso político se producen cambios sustanciales en la significación municipal más allá de algún signo favorable a la participación popular en la elección de los cargos, como sucede en la Ley de marzo de 1823, que, en todo caso, no sobrepasa el sistema censitario. De modo que, tras haber sufrido el absolutismo de Fernando VII pero también después de haber conocido períodos de mayores libertades, el modelo municipal sufría del mismo mal que el modelo político de la nación: indefinición entre el Antiguo Régimen y el nuevo tiempo constitucional. La organización centralizada del Estado y la subsiguiente dependencia del municipio como organización administrativa, el intervencionismo gubernativo que incluso designa a los Alcaldes y puede anular los acuerdos de los

3 Instrucción de 1813, Decreto CCLXIX de 23 de junio.

Ayuntamientos, y la restricción del sufragio, limitado a los concejales, son rasgos que siguieron distinguiendo la vida municipal durante la década moderada. Y, aunque más tarde se producen nuevos signos aperturistas en la cuestión electoral y de gobierno (tras la Revolución de 1868, por ejemplo, todos los cargos municipales son elegibles, y se amplían las funciones de los Ayuntamientos), se requería la aprobación de la Diputación o de la Comisión provincial para ejecutar atribuciones municipales como la creación o clausura de establecimientos de beneficencia o de instrucción pública; con ello se enfatizaba una vez más el carácter de los Ayuntamientos como corporaciones económico-administrativas sin posibilidad alguna de autonomía. Aunque se avanzó algo en la democratización de los Ayuntamientos⁴, no sucedió lo mismo con su autogobierno. Predominó un sistema de gobierno en el que prevaleció la administración sobre la política, un sistema fundamentado en la uniformidad, el centralismo, la inspección, el control y la jerarquía, sin duda más adecuado para fortalecer el orden y menos para promover la libertad.

La Restauración no mejoraría las cosas; antes al contrario. El régimen municipal derivado de la Constitución de 1876, consagró los principios mencionados a costa incluso de retroceder en los magros logros electorales, pues sólo podían ser elegibles en los municipios superiores a cuatrocientos habitantes los mayores contribuyentes, excluyendo así a las clases menos favorecidas del gobierno municipal y favoreciendo el caciquismo. Como se constató en las repuestas a la célebre *Información* del Ateneo de Madrid organizada en 1901 por Joaquín Costa sobre su “Oligarquía y caciquismo como la forma actual de gobierno en España: urgencia y modo de cambiarla”, el remedio al caciquismo era más democracia en la política nacional y local. Desde entonces se suceden los proyectos que tratan de democratizar y descentralizar la vida municipal. Pero los textos que avanzaron más en ese objetivo lo hicieron en un contexto político restrictivo de las libertades públicas que acabaría inutilizándolos, como el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 1924, inspirado en el de Maura de 1907. El intervencionismo y el caciquismo seguían presidiendo la política local a la llegada de la segunda República.

⁴ “La diferencia entre los textos legales del siglo XIX surgidos por las inspiraciones progresistas y moderadas, tenían escasas diferencias, salvo en la cuestión de la elección de los alcaldes y concejales, pues mientras los segundos defendían el nombramiento real de los alcaldes y el sistema de elección censitario para los concejales, los progresistas rechazaban tal nombramiento y defendían la ampliación del censo electoral, hasta llegar a 1870 a la implantación del sufragio universal” (Orduño Rebollo, 2005, pp. 161-162).

La Constitución de 1931 reconoce por primera vez en una norma de ese rango la autonomía municipal plena y el sufragio universal, igual, directo y secreto, en la elección de los Ayuntamientos (art. 9). El Estatuto Catalán de 1932 hace lo mismo añadiendo que la Generalitat concedería a los municipios recursos propios para atender los servicios de su competencia (art. 10). Pero la Ley Municipal de la República se aprueba en fecha tardía (31 de octubre de 1935) con una oferta democrática y autonómica inferior a la que contenía el Estatuto municipal de 1926:

La verdad – concluye Enrique Orduña – es que el texto republicano, al margen de su inoperancia en el tiempo, no aportó nada nuevo al factor de la autonomía municipal respecto de textos anteriores (...) Por otro lado, los grupos más a la derecha del espectro político, unido a los totalitarismos tan en boga en la época, iban a abandonar la defensa de la democracia y la autonomía municipal, para asumir los principios corporativistas y la llamada democracia orgánica. (cit. en Orduño Rebollo, 2005, p. 192)

Cosa que haría poco después el régimen franquista.

Durante la dictadura del general Franco, la consideración del municipio retrocede a la del siglo XIX; ni la autonomía ni la representatividad son cuestiones que importen; es más, se incrementa la fiscalización y el control, en definitiva, la intervención del Estado. Incluso cuando el tecnocratismo quiere modernizar algunos principios obsoletos del municipalismo no puede romper ni con la representatividad corporativa ni con el intervencionismo; de hecho, en los municipios mayores de diez mil habitantes el alcalde sería nombrado por el ministro de la Gobernación y todos los alcaldes, fuera cual fuese el tamaño del municipio, habían de pasar el filtro de la Secretaría General del Movimiento, pues no en vano se había de garantizar la ortodoxia política de quien, además, aunaba en el cargo de Alcalde el de Jefe local del Movimiento, es decir, del Partido Único. La representatividad municipal siguió siendo hasta el final del Franquismo de tipo orgánico (familiar, sindical y corporativa) (Orduño Rebollo, 2005, pp. 203, 205).

Habrá que esperar a la Constitución de 1978 (art. 140) para que se garantice la autonomía de los municipios y se les reconozca personalidad jurídica plena quedando sometidas sus actuaciones a los Tribunales de Justicia y al Tribunal de Cuentas en

temas financieros y no, como hasta entonces, supeditadas a la intervención del Estado. La norma constitucional adopta el sistema de elección de concejales mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, y la elección de los Alcaldes por los concejales, sin perjuicio del reconocimiento del Concejo Abierto o sistema de democracia directa para municipios de menos de cien habitantes. Otra cosa es que el reconocimiento constitucional de las Comunidades Autónomas limite la propia autonomía local.

3. Breve crónica del histórico acatamiento competencial

La Constitución de Cádiz declara por primera vez que la educación es un asunto del Estado. No podía ser de otro modo si esa misma norma fundamental alumbraba un proyecto político nuevo (residencia de la soberanía en la nación, limitación del poder real, respeto a los derechos cívicos, etc.) para cuya construcción necesita a todos aquellos a quienes se reconoce los derechos de ciudadano. Pero también es la primera vez que se constitucionaliza la relación del municipio con la educación al confiar a los Ayuntamientos “el cuidado de las escuelas de primeras letras y los demás establecimientos de educación que se paguen con los fondos del común”. Observe el lector que el Estado delega tan importante cometido – la formación de quienes “de nuevo entren en el ejercicio de los derechos de ciudadano” (art. 25.6) – en instituciones subalternas cuyos responsables carecen de la necesaria mentalidad social y política y de los suficientes medios económicos para acometerla con éxito, máxime si la misma Constitución contempla que “en todos los pueblos de la Monarquía se establecerán escuelas de primeras letras” (art. 366); la carga que recae sobre los municipios es enorme.

Y cuando la Comisión de Instrucción Pública, al elaborar el conocido como *Informe Quintana* (1813), entrega la tercera enseñanza o superior al Estado, la segunda a las provincias y la primera a los municipios, declarando a la vez la obligatoriedad de los Ayuntamientos de establecer escuelas de primeras letras⁵, está ya prefigurando

⁵ El Dictamen y Proyecto de Decreto sobre el arreglo general de la Enseñanza Pública (7 de marzo 1814), *Informe Quintana*, dice: “En cada pueblo que llegue a cien vecinos no podrá dejar de haber una escuela de primeras letras”, y “en los pueblos de gran vecindario se establecerá una escuela por cada quinientos vecinos” (Art. 12. 1, 3). Más tarde, el Plan y Reglamento de Primeras Letras del Reino de 1825, ordena establecer una escuela en todo municipio de más de 50 habitantes, cifra que en 1838 vuelve a dejarse en 100 vecinos.

el penoso futuro que espera a la enseñanza pública cuyo nacimiento se vincula, por tanto, al municipio, institución que contaba con atributos tan poco satisfactorios como los que hemos descrito en el epígrafe anterior. “Así, pues – y resulta sencillamente escalofriante constatarlo – en la misma partida de nacimiento de la escuela – afirma Emilio Lázaro– se delinea ya, con una mezcla de visión e impotencia, lo que va a ser su penoso futuro y hasta se diagnostica la causa: el que se sabe incierto soporte económico de la institución escolar”. Futuro precario que no procederá sólo de las posibilidades económicas del municipio sino también de su voluntad – de mentalidad hablaba antes – de asumir el “prohijamiento” de la escuela de la que el Estado inicialmente se desvincula al ligar su destino al de cada municipio, un destino que a partir de entonces será ya inevitablemente desigual (Lázaro Flores, 1995, pp. 114-115). El mencionado informe atribuye a los municipios competencias suficientes para demostrar su disposición a cumplir el mandato constitucional: elegir a los maestros de las escuelas públicas, vigilar su conducta, destituirlos mediando causa justa y pagarles un salario que fijarán las Diputaciones provinciales oyendo a los Ayuntamientos de los pueblos respectivos⁶. Básicamente estas serán las obligaciones que contraen los municipios y que se mantendrán en el futuro, aunque con el transcurso de los años se les van incorporando otras nuevas que acrecientan su responsabilidad y su poder. Así, el Decreto de 3 de febrero de 1823⁷ explicita expresamente la facultad inspectora de los municipios⁸ para cumplir adecuadamente con el desempeño de las funciones que les señalan o les señalaren las leyes, el plan general y los reglamentos de Instrucción Pública. Poco después, el Plan y el Reglamento de Instrucción Pública de 1838, obliga a los municipios a proporcionar al maestro vivienda, un sueldo fijo que podía verse incrementado en función de sus recursos y de las cuotas de los alumnos que no fuesen declarados pobres a juicio del Ayuntamiento, con lo que designar a quienes debían ser eximidos de ese pago se convirtió en una tarea más de los municipios que en ocasiones auspició actitudes caciquiles de clientelismo. Costear el arreglo y mantenimiento del local escolar y de

⁶ Así se recoge también en el Art. 17 del *Reglamento General de Instrucción Pública decretado por las Cortes en 29 de junio de 1821* (Barcelona: Imprenta del Gobierno).

⁷ Sancionado como Ley para el Gobierno Económico-Político de las Provincias el 2 de marzo de ese año.

⁸ “Para ello y para excitar la emulación, así de los maestros como de los discípulos, visitarán los Ayuntamientos por sí, o por comisiones que nombren, las escuelas que estén bajo su inspección, una vez al mes, o con mayor frecuencia, si fuere conveniente” (Art. 48).

la vivienda del maestro y colaborar en los gastos de construcción de escuelas, se convirtieron en obligaciones prioritarias antes de emprender cualquier otra actividad educativa. Asimismo, le compete al municipio gestionar la adquisición en propiedad o arrendamiento de los locales escolares, y si sobrepasa los diez mil habitantes está obligado a financiar escuelas de párvulos y de adultos aunque para ello recibiría ayudas de la Diputación Provincial y del Estado destinadas a la construcción de los edificios y las retribuciones salariales. Para que el sistema funcione adecuadamente, ya la Ley de Instrucción Pública de 1838 instaba a los municipios a obtener fondos. Quizá con el fin de evitar improvisaciones e impagos, la Ley de Instrucción Pública de 1857, que consagra el hecho de que las escuelas públicas de primera enseñanza están a cargo de los municipios, les obliga a incluir en sus presupuestos las cantidades necesarias para procurar esa atención.

Pero además de estas obligaciones de carácter económico, los municipios soportaban otras de índole administrativa. A las funciones de inspección que mencionábamos antes, se añaden la coordinación del funcionamiento y la organización escolar aunque se ejecutan por mediación de las Juntas de Pueblo o Juntas Locales que instituye el Plan y Reglamento de Escuelas de Primeras Letras del Reino de febrero de 1825, cuya composición y atribuciones sufren constantes cambios a lo largo del tiempo. En 1838 y 1839⁹ se legisla que los municipios, a través de las Comisiones locales, vigilen el cumplimiento, actuación y conducta de los maestros, propongan la creación de nuevas escuelas, cuiden que el dinero concedido para la enseñanza no se emplee en otros fines y que controlen la asistencia de los niños a la escuela, tarea ésta que se amplía en la Ley de 2 de junio de 1868 al encargar a las Juntas Locales la confección de listas de alumnos y de padres que incumplan esa obligación.

El inicio del nuevo siglo trae hitos significativos en la administración educativa española; importan para nuestro tema la creación del Ministerio de Instrucción Pública (1900) y la inclusión en los presupuestos generales del Estado de las partidas necesarias para atender a los gastos de material de enseñanza y de los sueldos de los maestros sustrayéndolos de la voluntad de los municipios (1901); con esta medida se intentaba poner fin a la penosa situación económica del magisterio y remediar la desastrosa situación escolar. Esto, unido al ambiente de regeneración

⁹ Ley de Instrucción Pública de 1838 y Real Orden de 18 de abril de 1939 que regula las Comisiones Provinciales y Locales que crea la citada Ley de 1838.

que recorre el país, hacía confiar en la modernización de la educación, de la que no se excluía su relación con los municipios. Aunque hay quien confirma la realización de esta esperanza, sólo es posible hacerlo en todo caso a nivel teórico. Reboredo Olivenza (1995) afirma que con el Real Decreto de 7 de febrero de 1908 que fija a las Juntas Provinciales y Locales nuevas atribuciones y deberes, se entraría en una “fase moderna” de las Juntas Locales de primera enseñanza puesto que el contenido del mencionado decreto “abarcaba todo el ámbito organizativo y de funcionamiento de las mismas” (p. 318). Ciertamente, el citado decreto es prolijo en fijar obligaciones a los municipios; de entre ellas cabe destacar por novedosas y porque en alguna medida responden tanto a la liberación que supuso para los municipios que el Ministerio se hiciera cargo del pago a los maestros cuanto al adelanto de los métodos pedagógicos y a la consideración social de la escuela, el fomento de la creación y desarrollo de los Museos escolares y Bibliotecas públicas, Cajas escolares, Cantinas, Colonias de vacaciones, Asociaciones protectoras de la infancia, Misiones pedagógicas, la celebración de la fiesta escolar anual y organización de premios a escolares, maestros y padres, la aceptación de donaciones de objetos, material y útiles de enseñanza, la impartición de la enseñanza con un carácter «patriótico y religioso», etc. Cinco años más tarde, las competencias delegadas de los municipios a través de la Juntas Locales continúan incrementándose con la promoción de la cultura popular, el fomento de la graduación de las escuelas y la organización de las de adultos, la intervención en las formalidades de la toma de posesión y cese de los maestros, etc. Todavía otro RD de 31 de agosto de 1927 las responsabiliza de la incentivación de las clases de adultos, de la organización de exámenes y exposiciones de los trabajos escolares al finalizar cada curso, de proponer la creación de campos agrícolas, hasta incluso de sustituir maestros e intervenir en su designación previa solicitud al Ministerio.

Eximidos los municipios en 1901 de abonar el salario a los maestros, sus competencias se centran en la construcción de escuelas y en la administración escolar. No obstante, el mismo Gobierno reconoce en el RD de 23 de noviembre de 1920 que “la intervención de los ayuntamientos no ha sido siempre todo lo positiva que podía esperarse”, por lo que las construcciones escolares pasan a ser una competencia directa del Estado intentando remediar con esa medida la mala situación de los locales escolares. Como afirma Emilio Lázaro, “el año 1920 marca el fin del monopolio municipal y de la paralela abstención estatal en la construcción de escuelas” (cit. en Lázaro Flores, 1975, p. 115). No obstante, ese decreto establece la colaboración de

los Ayuntamientos que debían aportar un 8% del coste del edificio y otro 1% para su conservación, además de vivienda para el maestro y el solar para la escuela y campo de juego. Se inicia así un sistema de colaboración entre el Estado y los municipios que no renuncia a la intervención del primero ni a la implicación histórica del segundo. Pero ni siquiera con ese sistema muchos municipios cumplían con su obligación, de modo que, cuando la segunda República se propone hacer llegar la educación a todos los rincones del país, a los municipios con limitaciones presupuestarias les limita su aportación en la construcción de escuelas, llegando incluso a la exención total, aunque se mantuvo la obligación de proporcionar el solar y atender a su mantenimiento. El sistema de colaboración se mantiene durante el Franquismo, concurriendo en la construcción de escuelas el Estado, las Juntas Provinciales y los municipios, como se observa en la Ley de Educación Primaria de 17 de julio de 1945 y en la Ley de 22 de diciembre de 1953 considerada ésta como “la primera y única norma sobre construcciones escolares con rango de ley” (Lázaro Flores, 1995, p. 118). Las aportaciones de los municipios dependían de su población, si bien a los de menos de mil habitantes se les dispensó totalmente considerándolos directamente como pobres. El Estado aportaba por lo general el 50% del coste de la construcción escolar. Lo cual puede ser considerado una excepción a la subsidiariedad que rige la actitud del régimen franquista en educación. Y a pesar de la no intervención del Estado (salvo en lo ideológico), los municipios retoman la constante de atonía que abandonaran durante la República. De esa situación se benefició la enseñanza privada y de la Iglesia que camparon en el panorama educativo español.

4. La realidad de la educación bajo el municipio

El balance de la relación educación y municipio durante el siglo XIX y buena parte del XX es deplorable, al menos hasta que el Estado tecnocrático franquista decide abandonar su papel subsidiario y adoptar una función de mayor protagonismo en la educación. Y aunque hay excepciones que coinciden con momentos en los que el Estado asume un papel educador y con la toma de conciencia de algunos municipios poderosos de su compromiso en este ámbito, lo cierto es que el incumplimiento de las obligaciones escolares de los municipios es denunciado incluso por ministros con responsabilidad directa en estos temas. Manuel Ruiz Zorrilla, ministro de Fomento, denunció en 1869 en las Cortes lo que era de dominio público: “La mayor parte de los

ayuntamientos de España, sobre todo en poblaciones pequeñas, la primera partida que suprimen en su presupuesto es la destinada a la primera enseñanza, y el último funcionario a quien pagan es el maestro de instrucción primaria”¹⁰. Romanones, ministro de Instrucción Pública, deja en sus memorias este juicio sobre el desinterés de los municipios: “La conducta tenaz de una gran parte de los municipios españoles demostraba la poca importancia que concedían a la enseñanza, relegándola a último término; dejaban sin pagar a los maestros, y desatendían por completo los demás servicios escolares” (Figuerola & Torres, 1999, p. 182). Los testimonios que recoge de la Asamblea de Inspectores que convoca en 1910 – que citaremos más adelante – son para incrédulos (*idem*, pp. 181-184). Más tarde, en 1931, otro ministro del ramo, Marcelino Domingo, cuando accede al ministerio y considera la mala situación escolar que hereda la República, alude a “la miseria y la desidia” de los municipios que incumplieron sus obligaciones, es decir a los municipios que no pudieron y a los que pudiendo no quisieron desempeñarlas (Domingo & San Juan, 1932, p. 52).

Sin duda hay muchas razones que explican ese fracaso, y la principal no era la desastrosa realidad de la que partía la educación¹¹. Había otras causas, también estructurales, como la lamentable situación económica de los municipios¹², la centralización política o la estructura social española propiciadora del caciquismo; pero también las hubo coyunturales como la resistencia de los municipios a cumplir sus obligaciones, o el poder entregado a las Juntas Locales de Instrucción Pública y su actuación. No es posible abordar aquí las causas estructurales porque desbordarían los planteamientos de esta intervención, aunque no serán olvidadas en nuestro análisis. Me referiré, pues, al mal funcionamiento de los municipios en el cumplimiento de sus obligaciones escolares, haciendo especial hincapié en el trabajo de las Juntas Locales.

¹⁰ *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, 122, 9 julio 1869, 3597.

¹¹ Por ejemplo, en 1822 la asistencia escolar era del 15% de la población escolar comprendida entre los 6 y los 13 años; en 1840 había 4 698 maestros con título oficial pero otros 10 700 carecían de él; en 1846 sólo había 12 357 escuelas, sobre todo incompletas; en 1860 el analfabetismo superaba el 75%; en 1838 los reglamentos mandan que las escuelas no estén cerca de lugares destinados a cárcel, o contiguas a tabernas u otros lugares ruidosos o concurridos... Todo esto da idea del estado de la enseñanza.

¹² Recuérdese, por ejemplo, que hasta que no se abolen los señoríos (1811) hay municipios en situación de vasallaje obligados a pagar tributos al Señor, situación que no debió estimular su interés por realizar nuevos gastos, aunque fueran destinados a la enseñanza.

Cuando el Estado burgués asume el poder escolar, lo comparte con los municipios pero no lo reparte entre ellos; es decir, el Estado asume y controla todo el poder, aunque ceda o delegue una parte, en concreto la referida a la instrucción primaria. Más claramente: desde el inicio, el sistema educativo nacional español sigue el modelo centralista napoleónico en el que la relación con los municipios es de colaboración-subordinación basado en la delegación o autorización de competencias – que son obligaciones – del Estado al municipio. A través de esta fórmula, el Estado se reserva el poder fundamental de dirigir, planificar, legislar, controlar y ejecutar, aunque a la hora de aplicar la norma convoque al municipio obligándole a crear y mantener las escuelas que le correspondan por ley, a contratar y pagar a los maestros y proporcionales vivienda, a controlar la asistencia escolar y otras medidas que sobrecargan la administración y la financiación municipal; en opinión de Escolano Benito (1984), generalmente compartida, este sistema “privilegia el papel del Estado central en la educación que reduce la participación municipal a ciertas formas de colaboracionismo subordinado y gravoso, que ha logrado formalizarse en un sistema fuertemente jerarquizado, uniforme y en gran medida burocrático” (p. 1432).

La jerarquización y la burocracia del sistema emprendido empezó siendo ineficaz desde el momento en que la Inspección de primera enseñanza era tan deficiente en medios personales y materiales que impide las propias tareas de control sobre las obligaciones municipales, propiciando que no pocos municipios, ante esa realidad, se encontraran no ya sólo con más autonomía real de la que la ley les concedía, sino con mayor impunidad ante el incumplimiento de sus obligaciones sabiendo que la inspección apenas alcanzaría al pueblo o que cuando llegara lo haría apercebida o informada de la situación y, por tanto, llena de una inadmisible comprensión. Probablemente se beneficiaron de esta debilidad jerárquica los municipios que se resistieron a cumplir sus obligaciones en lo tocante a la primera enseñanza, especialmente en lo relativo a la creación de escuelas y a las dotaciones de maestros. De hecho, la Ley de Ayuntamientos de 14 de julio de 1840 facultó al Gobierno para obligar a las corporaciones municipales a cumplir con la ley; incluso su artículo 90 recordaba que entre los gastos obligatorios de los pueblos debían figurar los referentes a Instrucción Pública, a cuyo fin se les permitía incrementar impuestos y fijar tributos extraordinarios.

En otras ocasiones, la burocracia centralista entorpece la disposición de los municipios a cumplir la ley; se tienen noticias de municipios que mostraron no sólo interés en construir nuevas escuelas sino que incluso llegaron a aprobar un

presupuesto extraordinario con la partida que por ley les correspondía, incluyendo el coste de los planos del arquitecto, y, sin embargo, sus reiteradas peticiones al Ministerio para que les fuera concedida la subvención estipulaba por ley, obtuvieron siempre el silencio por respuesta¹³. En estos casos en los que el municipio cumplía la ley, el mutismo del Estado cortaba de raíz sus iniciativas. En otros, el centralismo es considerado, de entrada, el obstáculo para cualquier reforma que se desee emprender desde el municipio al que – en opinión del concejal sevillano Carlos Cañal – apenas deja libertad en la gestión escolar además de obligarlo a obedecer los planes y reglamentos del legislador haciendo casi inexistente la relación del municipio y sus escuelas¹⁴. Esta valoración del edil sevillano, que confía en que lleguen “aires descentralizadores” que remedien la penosa situación de la educación española, es una manifestación de la polémica entre el centralismo y las quejas de algunos municipios disconformes con la pérdida de autonomía en la instrucción primaria que han de costear pero sobre la que no pueden decidir. No extraña que los municipios exijan más inversión del Estado en la enseñanza y menos trabas a los ayuntamientos; como tampoco sorprende que el Estado reproche a los municipios el abandono de sus funciones en este asunto. En medio de esas mutuas acusaciones, los maestros temen que la instrucción pública vuelva a estar bajo el control municipal que tradicionalmente les había regateado su salario y que cuando cumplió con ese deber, lo hizo tarde y mal.

Hay unanimidad en afirmar que a los municipios se les exigió económicamente más de lo que les permitía su capacidad financiera, una situación especialmente abrumadora para los municipios pequeños – en 1857 casi el 26% eran municipios de menos de 500 habitantes – que han de gravar con nuevos impuestos a propietarios y jornaleros para tratar de ajustarse a una legislación que abandona irresponsablemente la educación a los municipios; doble irresponsabilidad porque, como dice Hernández Díaz (1982), “las recomendaciones oficiales, más pretenciosas y exigentes que razonables, parecen desconocer la vida real de los pueblos y las corporaciones locales”, y porque los municipios rurales “son los que resultan más gravados, discriminados respecto a la ciudad” (pp. 54-55). Puede decirse que,

¹³ Véase el caso en Moreno García, 2010, pp. 131-132.

¹⁴ Carlos Cañal (1900): *Proyecto de Reforma de la Enseñanza Pública que costea el Municipio* [Sevilla]. Archivo Municipal de Sevilla. Negociado de Instrucción Pública. Legajo 601 (Recogido en Corts Giner, 1983, p. 335).

cuando la escuela pública nace vinculada al municipio también lo hace bajo el signo de la desigualdad, clara consecuencia de la dejación de funciones del Estado en educación; porque la ley que vale no es la que hace gratuita y obligatoria la enseñanza, sino aquello que permite poder hacerlo, es decir los presupuestos del Estado, de las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos. Por eso dice Josep M. Ainaud que la Ley Moyano podía suponer un progreso en cuanto que dictaminó la gratuidad y obligatoriedad de la instrucción primaria, pero que no lo fue al depender de lo que a su entender era la “la verdadera ley”: los presupuestos de las administraciones públicas (cit. en Ainaud de Lasarte, 2001, p. 1).

La delegación de competencias, y como acabamos de decir, la carencia de una efectiva inspección del Estado producen disfunciones en la acción municipal que resultarían lesivas para la igualdad escolar, y que nos ayudan a explicar el saldo desfavorable de los municipios en el ejercicio de sus competencias educativas. Decíamos más arriba que un municipio podía iniciar a apoyar otras iniciativas y otras enseñanzas sólo después de haber atendido a sus obligaciones en la instrucción primaria; claro que solo podían hacer uso de esa posibilidad los municipios más pudientes. Hernández Díaz ha constatado que en las ciudades importantes de la provincia de Salamanca, y especialmente en esa capital, tuvo lugar una opción selectiva en la distribución presupuestaria preferiendo invertir más en la enseñanza secundaria dirigida a minorías, en escuelas de artes y oficios, academias, incluso en enseñanza universitaria, que en la enseñanza primaria pública a la que sin embargo desatienden, dejándola arrastrarse “habitualmente entre estrecheces y desidias”; a veces se emplea dinero – pero dinero no sobrante del que estaba destinado a cubrir los gastos ocasionados por las escuelas elementales oficiales – para el sostenimiento de escuelas y colegios privados de primera y de segunda enseñanza (Hernández Díaz, 1982, pp. 60-61). El origen sociopolítico de tal despropósito se encuentra en el predominio de la política educativa conservadora, históricamente poco preocupada por atender a la base del sistema escolar; pero el origen legal de ese desatino radica en la Ley de 2 de junio de 1868 que dispone que las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos asuman las funciones de las Juntas Provinciales respecto a los Institutos y Colegios de Internos, lo que vino a justificar el casi abandono de las obligaciones municipales en la enseñanza primaria para prestárselas con mayor entusiasmo a la enseñanza secundaria. Pero por si esta disfunción no creara por sí misma suficiente desigualdad, otra circunstancia vino a incrementarla, como ha observado Hernández Díaz (1982) quien ha confirmado

la ubicación privilegiada de las escuelas sostenidas por el municipio, situándose los edificios escolares en el centro de las grandes ciudades “quedando desatendidos los barrios o arrabales” (p. 57). No se equivocará, pues, quien afirme que cuando la escuela pública nació vinculada al municipio, ya nació desigual. Y sometida a poderes en buena medida extraños a ella.

En efecto, las Juntas Locales de Primera Enseñanza – que, en opinión de Victoriano Ascarza (1924), “sufrieron en el espacio cercano a un siglo numerosas reformas de organización y de detalle aunque casi todas han coincidido en lo fundamental” (p. 685) – las integraban personas que, en general, tenían poco que ver con la enseñanza, y, en ocasiones, muchas de ellas analfabetas¹⁵. Aunque su composición oscilaba según el tamaño del municipio, solían estar constituidas por representantes del poder central (alcalde, concejales, secretario del Ayuntamiento), del poder religioso (cura, párroco) y de la vecindad (médico, padres y madres no elegidos sino designados por el Gobernador provincial)¹⁶. Sus integrantes debían ser personas acomodadas y “por su posición social” con tiempo para dedicarlo a estas tareas y con capacidad de influir en el espíritu del pueblo¹⁷. Este carácter debía guiar el criterio del Gobernador de la Provincia para designarlos. De hecho, desde su creación estas Juntas son progresivamente intervenidas por el poder central, lo que corrobora su total dependencia del Gobierno en lógica correspondencia con el sistema educativo centralizado al que sirven, para bien o para mal¹⁸, más esto que lo primero. Si al perfil exigido a los miembros de la Juntas y a su composición les añadimos las tareas que les son encomendadas, es fácil advertir no sólo el enorme poder que se pone en ellas, sino también la posibilidad de que velen más por intereses particulares, de grupo o partidistas, que puramente educativos o pedagógicos. Digamos ya que la composición de las Juntas a base de cargos locales

15 *El Defensor de los Secretarios de Ayuntamiento*, de Salamanca (25 de junio de 1884), se queja de que a estos integrantes de las Juntas Locales, a pesar de ser analfabetos “se les concede algún ascendiente sobre el maestro de primera enseñanza. ¿Cómo es posible que con tan detestables elementos puedan mejorar las escuelas?” (cit. en Hernández Díaz, 1982, p. 60).

16 Durante la segunda República (D. 9 de junio de 1931) los maestros son elegidos por las asociaciones de maestros o por ellos mismos si no las hubiere, y los padres y madres elegidos entre ellos en una reunión presidida por el maestro más antiguo.

17 Véase lo que se dice de las Comisiones Superiores Provinciales en el preámbulo del Reglamento de 18 de abril de 1839, aplicable sin duda a los integrantes de las Comisiones Locales.

18 El RD de 5 de mayo de 1913 considera tanto a las Juntas Provinciales como a las Locales “verdadera prolongación burocrática del Ministerio de Instrucción Pública en provincias”.

y de autoridades, y no de «expertos» o pedagogos, ha sido considerada como un elemento decisivo que puso en manos de caciques y grupos de poder local auténticas armas de venganza o de recompensa. Escribe Ivonne Turin (1967) al respecto: “los órganos administrativos que aseguraban el funcionamiento de la enseñanza de los diferentes grados no estaban regidos por universitarios, sino por las autoridades locales, provinciales y nacionales; era la puerta abierta para los males del caciquismo (...) Las influencias locales podían así tener libre curso, pese a su incompetencia, sus costumbres del siglo pasado y sus mezquindades” (p. 89).

Como se deduce de las competencias atribuidas a los municipios, las Juntas Locales, como instrumentos municipales que son, básicamente tuvieron como objetivo el control y la administración de las escuelas primarias públicas, así como fomentar y proteger la educación de la localidad. Pero este objetivo básico se ilumina mucho más si observamos las Actas de que disponemos donde se recoge el día a día de sus actuaciones (Nieto Reguera & Hernández Brito, 1996). En ellas se refieren intervenciones de las Juntas Locales en la concesión de licencias a los maestros, vigilancia de su incorporación y denuncia de incomparecencia, toma de posesión de la escuela a los nuevos maestros, certificación de exámenes anuales de los alumnos, concesión de premios y votos de gracias al maestro, organización de actos académicos como la Fiesta Escolar con el encargo expreso de que se celebrara con solemnidad y “la mayor ostentación posible”¹⁹, en lugares emblemáticos de la localidad (Plaza Mayor o Plaza del Pueblo), animada por la banda de música, con reparto de premios a maestros y alumnos y discursos políticos y religiosos; interviene asimismo en la vigilancia del absentismo escolar, realiza el censo escolar, cita a los padres que incumplen con la obligación de llevar a sus hijos a la escuela, vigilan e inspeccionan las escuelas, tarea que los componentes de la Junta se reparten por meses “examinando los métodos de enseñanza y demás atenciones relacionadas con la enseñanza primaria para proponer todas las mejoras que sean compatibles con la situación económica del Municipio”²⁰. Concretamente, la Junta Local de la que tomamos

¹⁹ Como recomendaba el RD de 7 de febrero de 1908.

²⁰ Acta de la sesión del 27 de mayo de 1907 de la Junta Local de I. P. de Puerto Cabras (Nieto Reguera & Hernández Brito, 1996, p. 289). El RD de 7 de febrero de 1908 contempla, además, estas obligaciones: vigilar el empleo de las inversiones de material, gestionar la adquisición, el propiedad o arrendamiento de los locales escolares, proponer cambios de horario, anotar los traslados de escuela y sus causas, proponer la creación de nuevas escuelas municipales, atender las reclamaciones de los maestros y contra ellos, fomentar las creación y desarrollo de instituciones circunesculares (museos, bibliotecas, etc.)...

esta información no presenta a través de sus Actas un funcionamiento legalmente reprochable, pero lo más habitual fue que las Juntas Locales, a pesar de contar con un minucioso apoyo legal, en la práctica demostraron “su ineficacia y pasividad. Es más, si a alguien perjudicaron fue a los individuos que tenían que defender, es decir a los maestros”; añade Reboledo Olivenza que cuando en 1913 se procede a la restructuración de las Juntas Locales, se abrigó la esperanza de ver reducidas sus funciones, pero, sin embargo, se mantuvieron quizá las más perjudiciales para el Magisterio profesional: “las de ser vigilantes directos del maestro en su vida pública y privada. Aquí estaba el principal peligro que ofrecían las Juntas Locales, puesto que generalmente estaban controladas por los grupos caciquiles de villas, ciudades, pueblos y aldeas”; el Estado atribuye recursos y poder a grupos e incluso a personas concretas de quienes espera la protección de sus intereses: “Aquí radica la causa fundamental de la ineficacia que caracteriza la organización administrativa de la primera enseñanza a través de las Juntas Provinciales y de las Locales” desde 1925 a 1930 (Reboledo Olivenza, 1995, p. 322).

La labor desempeñada – o desatendida – por las Juntas Locales fue, en general, mal considerada. Los maestros, la prensa, algunos medios eclesiásticos, incluso las Juntas Provinciales, las convierten en objeto de sus críticas²¹. De su pésimo funcionamiento se queja el periódico *La Idea* del 7 de junio de 1872:

¿Qué son las Juntas Locales? Doloroso es confesarlo: la rémora de la enseñanza, y los enemigos declarados del Magisterio. Si se suprimieron escuelas, si no existen las que previene la ley, si se atropella a los maestros, si no les paga, si se carece de recursos para facilitar la instrucción, si pesan, en fin, males sin cuento, sobre la primera enseñanza, culpa es, salva alguna excepción, de tales corporaciones, que provocan o consienten tan deplorables perturbaciones, sin renunciar cargos que no saben o no pueden ejercer conforme con el objeto para que fueron establecidos. (cit. en Reboledo Olivenza, 1995, p. 315)

21 Las numerosas disposiciones legales sobre las Comisiones y Juntas de Instrucción Primaria, su composición y funciones son, quizá, una muestra no sólo de la complejidad progresiva de la administración escolar y de la misma consideración de la educación, sino también de la ineficacia de esos organismos, en los que se ha llegado a ver incluso una labor no sólo de control sino también de innovación y mejora de la enseñanza (Véase Luiz Gómez & Romero Morante, 2006).

La “censurable conducta” de las Juntas Locales es – para *El Magisterio Español*, 5 de febrero de 1880 – la causa por la que “padecen muchos Maestros contratiempos que perturban y producen disgustos que dañan los frutos de la enseñanza” (cit. en Reborado Olivenza, 1995, p. 31). Ese mismo año, La Junta Provincial de I. P. de Salamanca reconoce a su pesar que “las mencionadas corporaciones locales – las Juntas – salvo honrosísimas excepciones, lejos de ocuparse en la buena marcha y florecimiento de la enseñanza, son digámoslo así, un obstáculo para su desarrollo”²². Naturalmente, la desgraciada trayectoria de las Juntas Locales es también noticia en el Congreso Nacional Pedagógico de 1882, en el que el profesor de la Escuela Normal de Alicante, Juan Macho Moreno, dice:

Por lo que hace a las autoridades, sólo me refiero a las Juntas Locales, de las cuales únicamente diré que deben desaparecer de raíz, a menos que pudieran formarse por personas instruidas y de reconocido amor a la enseñanza (...) para que no sigamos tolerando el espectáculo de que sólo se ocupen de las escuelas y de la enseñanza para perseguir injustamente a los maestros, si estos para conservar su dignidad no acceden a las necias exigencias del caciquismo.²³

¿Había razón en esas críticas? Las había sobradas. Y algunas databan de antiguo. En los archivos municipales se guardan testimonios de los agravios denunciados. En Castelló del Rugat, municipio de Valencia, ante los sueldos adeudados el maestro se marcha del pueblo en 1832 “para nunca más volver”; y otro del mismo municipio escribe a la Corporación en papel oficial, encabezado con sello de pobres, en el que explica las razones de su marcha: “Se ha hecho molesto [el maestro] por pedir dichas retribuciones. Tengo que pedir y mientras pido limosna pierdo el tiempo que podía dedicar a la escuela”. En otra ocasión las quejas las eleva el maestro al Gobernador Civil que amenaza a “los señores que componen el Ayuntamiento” de embargarles sus bienes si no le pagan lo adeudado (cit. en Agulló Díaz, 2001, pp. 3-4). Y estos no eran casos aislados. En Valencia, la Comisión Provincial de I. P. proporciona datos

²² *Boletín Oficial de la Provincia de Salamanca*, 28 de febrero de 1880 (cit. en Hernández Díaz, 1982, p. 59).

²³ *Congreso Nacional Pedagógico. Actas de las sesiones celebradas (1882)*. (pp. 264-265). Madrid: Librería de D. Gregorio Hernando.

elocuentes: en septiembre de 1873, 208 ayuntamientos deben pagos a los maestros que proceden de 1872 y 1873; 77 municipios tienen deudas por ese mismo concepto referidas a 1871-1872; y a pesar de los requerimientos para normalizar la situación, en marzo de 1874, 248 pueblos están al descubierto en sus pagos correspondientes a los salarios de los maestros de los primeros trimestres del curso 1873-1874, 35 municipios les deben todo el curso 1872-1873 y 61 siguen teniendo deudas con ellos del curso 1871-1872 (Mayordomo, 1988).

Si pretendemos buscar razones para aquél descontento en el estado de los locales escolares – cuyo mantenimiento es responsabilidad municipal – podrían hallarse a millares, casi a razón por escuela, tan malos eran su aspecto y condición²⁴. Bástenos, sin embargo, con recoger algunas de las informaciones aportadas en la Asamblea de Inspectores de Primera Enseñanza de 1910 difíciles de creer si no fuera porque proceden de quienes, por razón de su cargo y su función, debían conocer bien esos locales de los que hablan, porque es el propio Romanones, entonces ministro de Instrucción Pública, quien las aduce para justificar sus medidas de 1901 en favor del Magisterio nacional, y, en fin, si no fuera porque todavía a las puertas de la segunda República, el periodista Luis Bello levanta acta del estado de esos locales en sus *Viajes por las Escuelas de España*. De las Actas de la citada Asamblea extrae el Conde de Romanones esta información que transcribo casi en su integridad con la confianza de que el lector sabrá apreciarla:

Más de diez mil escuelas están en locales alquilados y de ellos algunos, muchos, mejor dicho, constituyen verdaderos atentados a la salud de la infancia (...) Hay escuelas confundidas con los hospitales, con los cementerios, con los mataderos, con las cuadras. Hay escuela que sirve de entrada a un cementerio y los cadáveres son depositados en la mesa del profesor antes del sepelio, para entonar los últimos responsos. Hay escuelas donde los pobres niños y niñas no pueden entrar hasta que no sacan las bestias, que van a pastar; hay escuela tan reducida, que apenas

24 En 1870, el 58,5% de las escuelas públicas se hallaban ubicadas en locales propiedad de los municipios, y el 45,5% en locales alquilados. Del total de escuelas públicas y privadas, el 29,7% de las escuelas poseían locales considerados en mal estado, el 42,3% en estado regular y sólo el 28% en buen estado (Viñao, 2006, p. 51).

hace algo de calor, se produce en los niños desvanecimientos por escasez de aire y falta de ventilación; hay escuela que es depósito de estiércol en fermentación y se le ocurre a alguna autoridad local decir que de esta suerte están los niños más calientes en invierno. El Inspector de una de las Zonas de Cataluña denunció el hecho de que existe en su jurisdicción una escuela conviviendo con una cárcel, otra instalada entre un salón de baile y un café, y otra cuya única ventana se abre sobre un cementerio. Otro Inspector habló de un local-escuela utilizado como toril cuando en el pueblo hay capeas.

La imposibilidad de que con el régimen actual mejoren los locales, quedó también definitivamente demostrada por los informes de los Inspectores; la mayoría de los Municipios no pagan los alquileres y esto hace que los particulares no quieran ceder sus casas. De ahí resulta, según afirmación de un Inspector, que en el 90 por 100 de los casos la escuela es la peor casa del pueblo. Aun resulta algo más lamentable: en muchos pueblos los propietarios aprovechan las vacantes para posesionarse de los locales que habían dado en arrendamiento, y luego no hay medio de volver a abrir las escuelas porque nadie quiere ceder casas para instalarlas. Así ocurre, por ejemplo, en Caravaca, donde una escuela de niños lleva dos años cerrada por esta causa. En otro pueblo de la misma provincia hace ocho años que no se pagan los locales-escuelas. En otra provincia hay diez y seis pueblos en que se deben cuarenta meses de alquileres, y estos hechos son tanto más significativos cuanto que a muchos de los Municipios culpables de ese abandono les reintegra el Estado una parte del 16 por 100 que les retiene para pago de atenciones de primera enseñanza, y esas cantidades son más que suficientes para el pago de locales.

Hay otra forma de abandono de que son culpables algunos Municipios: en algunos pueblos la iniciativa pública o la privada han construido escuelas y el esfuerzo ha resultado inútil, porque la obligación de conservarlas, reservada a los Municipios, no ha sido cumplida.

Así, (...) en Vilches (Jaén) había también edificio propio y fue necesario cerrar las escuelas porque el edificio se derrumbaba por falta de conservación (...) En Nava del Rey el pueblo apedreó no hace mucho las escuelas recientemente construidas, porque habían costado carísimas, y al cabo de poco tiempo estaban ruinosas también. Ejemplos semejantes fueron citados en la Asamblea de Abril por el Inspector Provincial de Madrid, aludiendo a Vallecas y a San Agustín. Otras veces los locales son destinados a usos distintos de aquellos para [los] que fueron construidos. En Orcera, en el edificio para Escuelas, están instalados: en el bajo, un casino; en el principal, el Registro de la Propiedad, y las escuelas en el desván. En Carlota, en el magnífico edificio que hizo construir Carlos III, está instalado el casino, que paga por la mejor y más grande parte del local dos reales diarios, y en cambio la escuela está instalada en lo que fue cuadra del edificio.²⁵

Medio siglo después apenas mejora la situación a tenor de lo que ve Luis Bello en su periplo por las escuelas de España a cuya lectura remitimos al lector interesado para no abrumarle con más testimonios como los que acabamos de reproducir.

5. Pero hubo otros municipios con otras inquietudes

Pero, también hubo, aunque en mucha menor medida, municipios no sólo cumplidores de sus obligaciones sino también empeñados en la búsqueda de alternativas de progreso. La lamentable actuación municipal, la realidad escolar, constatada y denunciada, parecen empujar a algunos municipios a emprender medidas tendentes a mejorar las infraestructuras escolares, como la construcción de grupos escolares modelo, el incremento de escuelas graduadas, la modernización y mejora del material escolar, etc. Hay municipios que parecen haber tomado conciencia de la importancia de su implicación en la enseñanza; es el caso, por ejemplo, de Barcelona, Madrid, Valencia, Palma... que,

25 Cit. en Figueroa & Romanones, 1999, pp. 182-183. No seremos nosotros quienes justifiquemos esta situación amparándonos en lo preceptuado en la RO de 26 de abril de 1909 (*Gaceta de Madrid* del 6 de mayo), en cuyo preámbulo se dice que es “preferible recibir la enseñanza, aunque sea en condiciones deficientes, a que se prive por completo de ella a los alumnos”.

con mayor o menor fortuna final, diseñan presupuestos extraordinarios para aquellos fines. Esta reacción es asimismo visible en municipios más pequeños, cuyo entusiasmo no se vio a menudo correspondido por la administración central, como hemos significado en el caso del pueblo extremeño de Santa Amalia. No sólo se diseñaron proyectos de nuevas construcciones escolares sino también ofertas de centros para párvulos, de adultos, enseñanzas de tipo profesional, de Artes y Oficios, de educación especial, de enseñanzas para la mujer, etc. Durante la segunda República se extiende esta actitud a las actividades de extensión educativa y cultural (Bibliotecas populares, Universidades populares, clases de contabilidad, de agricultura, idiomas, etc.).

Hubo también municipios que no olvidaron que la educación es la clave de la reforma social, que, como difundieron tantos regeneracionistas, la educación es el motor del cambio, el medio de la mejora social. El Ayuntamiento de Valencia, que se vio frenado en sus aspiraciones educativas por falta de medios económicos, cumplió con sus obligaciones escolares, persuadido como estaba que la escuela era determinante en la regeneración del pueblo²⁶, observancia que, sin embargo, no bastó para paliar sus necesidades educativas. Así, durante la República, este Ayuntamiento discute ambiciosos planes municipales de instrucción pública para poner remedio al deficitario estado de la enseñanza en la ciudad; con el Plan General de Instrucción Pública de 1933 pretendió cubrir casi la totalidad de plazas escolares necesarias, pero, como en 1931, razones económicas y políticas impidieron su ejecución²⁷. Otras capitales de provincia tuvieron iniciativas similares a la valenciana.

Hubo municipios que no olvidaron que la escuela y la educación tienen una dimensión social que atender y por eso se abrieron a nuevas iniciativas dirigidas a la protección de la infancia y de su salud creando colonias escolares y de verano, mutualidades, cantinas, roperos y comedores escolares, enseñanzas de adultos, etc. Hubo también municipios con peculiaridades lingüísticas que alentaron iniciativas favorecedoras de la propia identidad cultural, que promueven experiencias pedagógicas modernas y activas o que protegen las escuelas laicas²⁸. Barcelona fue uno de esos municipios concienciados de su papel en la dinamización de la educación y la cultura. Razones nacionalistas y de renovación pedagógica están tras esa toma de conciencia. Un

²⁶ Véase Canes Garrido, 1983, p. 123.

²⁷ Este Plan de construcciones escolares ha sido estudiado en Fernández Soria & Mayordomo, 1987, pp. 81-102.

²⁸ Véase Mayordomo, 2001, pp. 8-10.

claro ejemplo al respecto es el Presupuesto Extraordinario de Cultura que aprobó el Ayuntamiento de Barcelona el 22 de julio de 1908, “un proyecto modernizador de la educación, que había de paliar el grave estado de abandono en que se encontraba la escuela. Y se hacía desde una institución municipal porque el Estado había demostrado desde siempre que no tenía ni la voluntad ni – puede ser – los recursos para mejorar la situación” (Carbonnel & Ribalta, 2008, p. 10).

Hubo municipios con inquietudes pedagógicas y preocupaciones por la enseñanza que hubieron de sortear las limitaciones oficiales para poder intervenir con cierta autonomía en la organización y funcionamiento de la enseñanza primaria. La vía del Patronato Escolar, que ya se había ensayado en Madrid en 1919, se extiende a otras ciudades, como Barcelona (1922), permitiéndoles reglamentar y gestionar el funcionamiento de los grupos escolares dependientes del Patronato y seleccionar el profesorado que, dentro del escalafón nacional, había de ejercer en las escuelas municipales. Más allá de las polémicas suscitadas con esta vía, lo destacable es que, como en el caso de Barcelona, supuso un esfuerzo considerable en favor de una “verdadera renovación pedagógica en la acción escolar entre maestros, alumnos y comunidad educativa, llena de valores creativos” (Doménech i Doménech, 1997, p. 283), significó la voluntad de contar con una escuela pública de calidad inalcanzable para los municipios sujetos a la normativa oficial y representó, en fin, un esfuerzo por poder generar una cierta política educativa propia.

Epílogo. Hacia la generación de políticas educativas propias

Pero concebir y organizar una política educativa municipal propia, será un logro tardío en España. El calamitoso vínculo de la educación al municipio, empieza a cambiar de signo a partir de la década de los setenta. El aumento de la demografía escolar, el reagrupamiento de centros docentes, la exigencia de titulación a quienes se dedicaran a la enseñanza en el nivel educativo que fuere obligando al cierre de algunos establecimientos escolares regentados por personas sin el título requerido, la incorporación masiva de la mujer al tejido productivo, son factores que proporcionan al municipio español nuevos territorios de actuación educativa que aprovechan; y, sobre todo, le facilitan la ocasión de asumir nuevas responsabilidades de atención escolar que no ignoraron, como la puesta en marcha de guarderías, parvularios, escuelas infantiles, unidades de preescolar, etc. La constitución de los Ayuntamientos

democráticos (1979) y las posibilidades que proporciona la nueva situación política emanada de la Constitución de 1978, lleva a los municipios a “compensar las grandes políticas estructurales con correctivos de carácter territorial y local” intentando completar y fortalecer los grandes diseños de política educativa con micro políticas más próximas a la ciudadanía (Clotás i Cierco, 1990).

Aunque la Constitución no concede a las corporaciones locales competencias directas en educación – que sólo corresponden al Estado y las Comunidades Autónomas – sí contempla su participación en la programación general de la enseñanza y en los órganos de control y gestión escolar, lo que les proporciona un nuevo escenario que desarrolla el ordenamiento jurídico desde la Ley de Régimen Local de 1985 a la Ley Orgánica de Educación de 2006: colaborar con las Administraciones educativas en la creación y sostenimiento de centros docentes, promover y prestar actividades educativas, culturales, sanitarias... que complementen las realizadas por las otras Administraciones públicas, cooperar en la creación, construcción y mantenimiento de los centros públicos de enseñanza, participar activamente en la gestión democrática de los centros escolares, velar por el cumplimiento de la escolaridad obligatoria y realizar actividades de apoyo a la escolarización, participar en convenios para el desarrollo de la educación infantil y las enseñanzas de régimen especial, promover actividades extraescolares y la dinamización de lo que afecte al entorno socioeconómico, fomentar programas socioeducativos con el fin de revitalizar la realidad cívica o cultural, colaborar con las demás administraciones en la acción psicopedagógica, en los programas de garantía social, en la oferta de formación profesional y de personas adultas, en la renovación pedagógica, etc.

De esta manera – concluye Alejandro Mayordomo – entre el estricto cumplimiento de obligaciones y la generación de políticas educativas propias dirigidas a prestaciones complementarias, la Administración municipal ha ido avanzando notoriamente en acciones o servicios importantes. (Mayordomo, 2001, p. 11)

Porque, ciertamente, la legislación actual reconoce a los municipios atribuciones que van mucho más allá de la tradicional cooperación en la infraestructura de los centros contemplando un amplio marco de colaboración y cooperación con las Administraciones educativas en la planificación y puesta en práctica de la política educativa.

Referências

- Actas de las Sesiones Celebradas.** (1882). Madrid: Congreso Nacional Pedagógico.
- Agulló Díaz, M. C.** (2001). *Tres Segles de Polítiques Educatives Municipals. Castelló del Duc – Castelló de Rugat, 1750-2001*. Comunicación presentada en: *Municipi i Educació. XV Jornades d' Història de l'Educació als Països Catalans*, Badalona.
- Ainaud de Lasarte, J. M.** (2001). *Ajuntament i Educació al Segle XX*. Comunicación presentada en: *Municipi i Educació. XV Jornades d' Història de l' Educació als Països Catalans*, Badalona.
- Ascarza, V.** (1924). *Diccionario de Legislación de Primera Enseñanza*. Madrid: Editorial Magisterio Español.
- Canes Garrido, F.** (1983). Aportaciones al estudio de la primera enseñanza pública en la ciudad de Valencia: innovaciones educativas en el siglo XIX. *Historia de la Educación. Revista Interuniversitaria*, 2, 114-123.
- Carbonell, J., & Ribalta, M.** (2008). El pressupost de Cultura fa 100 anys. *Barcelona Educació*, 65, 9-11.
- Clotás i Cierco, S.** (1990). Los municipios ante el hecho educativo. In *Jornadas sobre Educación y Municipio*. (pp. 17-27). Valencia: Diputación Provincial de Valencia.
- Cortés Cortés, F.** (2001). Educación primaria y actuaciones municipales en la Extremadura meridional de comienzos del siglo XIX. *Revista de Estudios Extremeños*, 57 (1), 97-130.
- Corts Giner, M. I.** (1983). Sevilla 1900: un proyecto de reforma de la enseñanza pública que costea el Municipio. In *Escolarización y sociedad en la España Contemporánea (1808-1970)*. *Actas del II Coloquio Nacional de Historia de la Educación*. (pp. 333-346). Valencia: Edit. Rubio Esteban.
- Doménech i Doménech, S.** (1997). Manuel Ainaud i el Patronat Escolar de Barcelona. *Temps d' Educació*, 17, 273-291.
- Domingo, M. & San Juan** (1932). *La Escuela en la República (La obra de ocho meses)*. Madrid: M. Aguilar.
- Escolano Benito, A.** (1984). Municipalidad y educación. Reflexiones desde la historia y la educación comparada. *Historia de la Educación. Revista Interuniversitaria*, 3, 135-150.
- Fernández Soria, J. M., & Mayordomo, A.** (1987). *La Escolarización Valenciana. Tres Lecturas Históricas*. Valencia: Universidad de Valencia.
- Figueroa, A. & Torres** (1999). *Notas de una Vida*. Madrid: Marcial Pons.
- García Fernández, J.** (1983). *El Origen del Municipio Constitucional: Autonomía y Centralización en Francia y en España*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

- Hernández Díaz, J. M.** (1982). Municipio y educación en Salamanca durante la Restauración (1875-1900). *Historia de la Educación. Revista Interuniversitaria*, 1, 43-66.
- Lázaro Flores, E.** (1975). Historia de las construcciones escolares en España. *Revista de Educación*, 240, 114-126.
- Luiz Gómez, A., & Romero Morante, J.** (2006). Las comisiones de instrucción primaria, el cuerpo de inspectores y la difusión de innovaciones educativas en la formación práctico-teórica del profesorado. *Avances de Supervisión Educativa*, 3. Disponible em http://www.adide.org/revista/index.php?option=com_content&task=view&id=59&Itemid=30
- Mayordomo, A.** (1988). *La Escuela Pública Valenciana en el Siglo XIX*. Valencia: Conselleria de Cultura, Educació i Ciència.
- Mayordomo, A.** (2001). *Municipi i Educació: Una perspectiva històrica sobre competències i polítiques*. Comunicação apresentada em: *Municipi i Educació. XV Jornades d' Història de l' Educació als Països Catalans*, Badalona.
- Moreno García, E.** (2010). Actuaciones de la Junta Local de Instrucción Pública amaliense en los años 1909 y 1910. *Autodidacta. Revista de la Educación en Extremadura*, 3, 126-147.
- Orduño Rebollo, E.** (2005). *Historia del Municipalismo Español*. Madrid: IUSTEL.
- Nieto Reguera, J., & Hernández Brito, (1996).** La Junta Local de Instrucción Pública de Puerto Cabras. Estudio de su funcionamiento a través de sus Actas (1905-1912). *Tebeto: Anuario del Archivo Histórico Insular de Fuerteventura*, 9, 277-318.
- Reboredo Olivenza, J. D.** (1995). La organización administrativa de la primera enseñanza decimonónica (1825-1930). *Sancho el Sabio. Revista de Cultura e Investigación Vasca*, 5, 307-322.
- Turin, I.** (1967). *La Educación y la Escuela en España de 1874 a 1902. Liberalismo y Tradición*. Madrid: Aguilar.
- Viñao, A.** (2006). Templos de la patria, templos del saber. Los espacios de las escuelas y la arquitectura escolar. In A. Escolano Benito (Ed.), *Historia Ilustrada de la Escuela en España* (pp. 47-62). Madrid: Fundación Germán Sánchez Rupérez.



PARTE III OS MUNICÍPIOS NA EDUCAÇÃO E NA CULTURA: UMA PERSPETIVA HISTÓRICO- COMPARADA

8. Municipio y Educación en España (Siglos XIX-XX)	165
9. História da escola rural e poderes locais: Uberlândia-MG, Brasil, 1930 a 1960	197

9. História da escola rural e poderes locais: Uberlândia-MG, Brasil, 1930 a 1960

por Sandra Cristina Fagundes de Lima

9. História da escola rural e poderes locais: Uberlândia–MG, Brasil, 1930 a 1960¹

Sandra Cristina Fagundes de Lima
Universidade Federal de Uberlândia
(Minas Gerais/Brasil)

Introdução

Quem vem da cidade, aonde encontra todo o conforto que oferece a civilização moderna, não pode ter boas impressões, sobre a escola rural, o ambiente que a cerca, e o pobre proletário que a dirige. Já antes de chegar, as estradas cheias de acidentes de toda natureza, arrasadas pelas chuvas, mal feitas ou mal conservadas, requerem de quem as percorre, um tanto de espírito heróico e aventureiro. Aqui uma tronqueira de pau, mais adiante uma cerca de arame. Além barrancos que se debruçam sobre abismos. Obstáculos sobre obstáculos. (Romeiro, 1934)

No Município de Uberlândia, durante os anos de 1930 a 1960, a escola denominada rural caracterizava-se por ser uma instituição de ensino primário isolada, multisseriada e unidocente, cujo principal objetivo era ensinar as primeiras letras às crianças habitantes das fazendas, tanto os filhos dos proprietários agrícolas, quanto os filhos dos lavradores que, por motivos diferentes, não poderiam ir para as cidades realizarem os seus estudos.

A autorização para a abertura dessas escolas, a fiscalização de seu funcionamento, assim como a contratação dos professores e o pagamento de seus salários eram

¹ Uma primeira versão deste texto foi publicada pela Autora em 2009.

atribuições da Prefeitura Municipal. Ao fazendeiro competia: colaborar com a municipalidade por meio da cessão de espaço para a instalação da escola, hospedar os professores, comprar material didático para as crianças e assumir outras despesas ocasionais que surgissem ao longo do ano letivo. Por fim, a imprensa, através dos jornais periódicos e das revistas, em particular a *Uberlândia Ilustrada*², produzia e divulgava representações sobre essa escola e, por conseguinte, sobre a atuação dos políticos e dos fazendeiros na educação escolar das crianças habitantes da zona rural.

A partir desse cenário, que toma o Município de Uberlândia como *locus* da análise, traçamos dois objetivos para a pesquisa, a saber: a) discutir alguns aspectos da atuação do poder público municipal – representado pelos Prefeitos, Secretários de Educação e Inspectores de Ensino – e do poder privado, constituído aqui pelos fazendeiros – na promoção das condições necessárias ao funcionamento das escolas rurais de ensino primário; b) analisar as representações construídas e veiculadas pela imprensa local acerca do envolvimento de políticos e fazendeiros com o funcionamento das escolas rurais.

Para atingir esses objetivos selecionamos para análise o papel do município na educação, porém não nos detivemos apenas no envolvimento dos representantes do poder político municipal, constituído por prefeitos, secretários e inspetores, mas ampliamos o cenário ao inserir outros personagens, quais sejam proprietários rurais e os porta-vozes da imprensa que, sem ocuparem cargos e posições na administração política do município, exerceram influência na organização da educação escolar rural em Uberlândia-MG durante o período de 1930 a 1960. Nesse sentido, optamos pelo exercício de interrogar uma dada documentação em busca da compreensão de como políticos, fazendeiros e a imprensa relacionavam-se com a organização e funcionamento da escola rural em Uberlândia-MG.

Essa documentação encontra-se depositada no Arquivo Público de Uberlândia (ArPU), sendo composta por: **Atas** do Legislativo e das visitas da inspeção (termos de visitas, exames escolares e abertura de escolas); **Documentação diversa do Serviço de Educação e Saúde**, livros de registro de frequência e de matrículas de alunos, folha de pagamento dos professores; **Jornais**, *Correio de Uberlândia*, *O Repórter*, *Jornal de Uberlândia*, *Diário de Uberlândia*, *A Escola Rural*; **Revista**, *Uberlândia Ilustrada*; **Fotografias**, Coleção Professor Jerônimo Arantes.

² Revista de variedades publicada em Uberlândia-MG durante os anos de 1935 a 1961. Periódico concebido, dirigido e editado por Jerônimo Arantes, professor, inspetor municipal de ensino, secretário municipal de Educação e memorialista (Lima, 2007).

1. Escolas rurais: a expansão

Durante o período que compreende os anos de 1934 a 1941, verificou-se a maior expansão no ensino rural em Uberlândia com a abertura de 17 novas escolas. A partir de então, o total de estabelecimentos rurais elevou-se de seis, existentes até 1933, para 24 no ano de 1941. Seis anos após, em 1947, nova estatística revelou que a zona rural do Município de Uberlândia já contava com 30 escolas em funcionamento, onde se matricularam 1.181 alunos (O ensino rural, 1947).

Como forma de conter um pouco a aceleração do êxodo rural em curso no final do século XIX e princípios do XX, procurando fixar o trabalhador no campo, durante o período que compreende os anos 1910 a 1930, ampliou-se o sistema escolar rural por meio da abertura de mais escolas e iniciou-se um debate em defesa de sua readequação às particularidades regionais, processo conhecido como “ruralismo pedagógico” (Leite, 1999).

Por meio da apologia à vida no campo e, por conseguinte, da defesa da necessidade de proporcionar aos camponeses acesso ao conhecimento mínimo, que lhes retirasse a “escuridão” da ignorância, buscava-se arrefecer o êxodo rural. De acordo com Leite (1999), essa idealização da vida campesina tinha como objetivo escamotear uma das principais preocupações dos latifundiários e também de parcela dos capitalistas urbanos ligados aos interesses daqueles, a saber:

O esvaziamento populacional das áreas rurais, enfraquecimento social e político do patriarcalismo e forte oposição ao movimento progressista urbano, isso principalmente por parte dos agro-exportadores. (...) Ao mesmo tempo, ideologicamente, o ruralismo esteve vinculado a outras fontes sócio-políticas e culturais da época (o movimento nacionalista e o movimento católico do início do século), ocasionando, de certa forma, a valorização da visão fisiocrata, na qual a riqueza tem origem na produção agrícola e, também, a tendência de colocar o Brasil em um destino econômico agro-pecuário. (pp. 28-29)

Os ecos desse ruralismo incidiram sobre o trabalho de alguns educadores locais, em particular sobre o chefe do Serviço de Educação e Saúde do Município (SESM), Jerônimo Arantes, que, na década de 1930, idealizou uma literatura escolar em parte voltada para a realidade dos estudantes das escolas rurais (Lima, 2008).

O ruralismo atingiu da mesma forma a imprensa existente na cidade de Uberlândia, pois nos jornais encontravam-se textos defendendo a reforma do ensino rural a fim de que ele satisfizesse as “reais” necessidades do camponês. Como exemplo, tem-se um artigo publicado no periódico *A Escola Rural*, no qual se encontram definidos de forma clara os pressupostos desse ruralismo pedagógico, cuja principal característica, além da proposta de adequar o ensino rural ao meio no qual ele estava inserido, consistia na idealização tanto do ensino quanto da vida no campo. Segundo o autor:

A escola rural deve contribuir para que a população da faixa a que serve adote novos processos de trabalho agrário, dedique-se à cultura dos vegetais próprios da zona, estabeleça sistemas de cooperativismo, ponha diuturnos os conselhos da higiene elementar, para que a saúde do trabalhador rural não corra os perigos que o álcool, as endemias e verminoses representam permanentemente. (...) Assim, pois, a escola rural deve encaminhar suas atividades de modo a despertar na criança o sentimento da nobreza do trabalho agrário, com o que estará contribuindo para fixá-la ao meio rural que vai se despovoando assustadoramente. (Fleury, 1936)

Um outro artigo, publicado em 1926, defendia já as propostas do ruralismo para a organização dos trabalhos escolares dentro das escolas rurais. Segundo seu autor:

Por que não havemos de proporcionar à petisada do campo um ensino apropriado a seu meio, à sua profissão, à sua vida? Seria de alto alcance para o desenvolvimento da nossa capacidade econômica, a ruralização do ensino primário na roça. Ao lado da alfabetização, a camara [sic] incrustaria noções de agricultura, onde o aluno iria encontrar ensinamentos de grande utilidade para o desempenho de sua vida futura. (Geremias, 1926)

Nessa perspectiva, o ruralismo desencadeou um processo de defesa do ensino rural adaptado ao meio, mas que, no entanto, teve duração efêmera e nem chegou a processar-se em algumas regiões do país; pois, ao final dos anos de 1930, encontramos no jornal da cidade uma denúncia da falta de adequação da escola rural às necessidades do homem do campo, conforme apregoava o ruralismo pedagógico:

(...) a escola rural é simples luxo de expressão com que, entre nós, se batizou a escola isolada, que funciona nas fazendas. Ela só é rural porque funciona no campo, e defronta a miséria do campo. Mas é urbana, pela mentalidade de seu titular, pelo seu horário, pelo seu programa, pelas suas finalidades. Eles não percebem que cada escola é um organismo típico, que deve atuar em função das necessidades mesológicas. (Fagundes, 1936)

Mas, a inadequação da escola rural aos princípios do ruralismo não foi um fenômeno restrito à Uberlândia. Ao analisar a educação escolar brasileira durante a primeira República, Nagle (2001) comenta que a penetração da ideologia do ruralismo ocorreu apenas no âmbito do pensamento educacional, sem produzir resultados que se consubstanciassem na modificação da natureza escolar no final do período em questão.

A partir da década de 1930, portanto, o ruralismo foi perdendo espaço no Brasil, sem, contudo, ter atingido seus propósitos. Da mesma forma, as vantagens de uma escola urbana ligada aos interesses da indústria nascente e “ao desenvolvimento de uma política educacional voltada para o ensino vocacional urbano, destinado especialmente às classes populares” (Leite, 1999, p. 30), foram-se impondo em detrimento de uma educação rural, destinada ao aperfeiçoamento do homem do campo.

Entretanto, é preciso assinalar que, no interior do país e, notadamente, em Uberlândia, os interesses ligados à produção agrícola ainda se mantiveram relevantes até, aproximadamente, o final da primeira metade do século XX, quando, segundo Rodrigues (1989), o número de pessoas vivendo no campo no aludido Município começou a apresentar uma redução. Essa particularidade explica, um pouco, o fato de a escola rural expandir-se por aqui no momento em que se encontrava estacionada nos centros ligados ao desenvolvimento industrial.

Além daquele fator, a política de expansão do ensino rural em Uberlândia, processada no período que compreende os anos de 1934 a 1942, durante a gestão do prefeito Vasco Giffoni, que permaneceu no poder por oito anos, explica-se, sobremaneira, em virtude do alinhamento verificado entre a política educacional do Município e o quadro regional da educação escolar – delineado no Estado de Minas Gerais a partir de meados da década de 1930 – caracterizado pela expansão do ensino. De acordo com Lopes (2002), passado o período de ampliação da rede escolar pública no Estado, cujo ápice ocorreu no final da década de 1920, o

início dos anos 1930 ficou marcado não só por uma redução nos investimentos em educação, que impediu a abertura de novas salas, como também por uma contenção geral de gastos para a área, o que determinou o fechamento de muitas escolas consideradas ineficientes, infreqüentadas e sem prédios próprios que garantissem o seu funcionamento.

Todavia, Lopes (2002) afirma que esses argumentos apresentados para justificar o fechamento das escolas não encontravam correspondência na realidade, pois os resultados de pesquisas realizadas com diversos prefeitos do Estado de Minas Gerais, durante o período de novembro de 1931 e julho de 1932, publicadas no jornal *Estado de Minas*, demonstram uma situação escolar diversa, pois expõem a demanda da população pela escolarização. Segundo a autora:

(...) quase todos os prefeitos referem-se às escolas que haviam sido cortadas no início de 1931, indicando o número existente anteriormente, e alegando que a freqüência às mesmas atendia às exigências legais, muitas vezes ultrapassando o mínimo exigido de 30 a 35 alunos para as escolas rurais e 35 a 40 para as escolas distritais, determinadas por lei [art. 260.º e 261.º do Decreto n.º 7.970-A de 15.10.1927]. (pp. 599-600)

Portanto, a realidade educacional no período não correspondia àquele quadro pintado pelo governo e empregado como causa para a extinção de escolas e/ou contração de suas unidades educativas.

Em meados dos anos 1930, mesmo sem que as finanças tivessem sofrido alterações que indicassem uma elevação na soma de tributos arrecadados – havendo, inclusive, um aumento na dívida pública –, verificou-se nova expansão da escolarização no Estado e, conseqüentemente, nos seus municípios. Segundo Lopes (2002), a explicação para essa aparente contradição, ou seja, extinção de escolas em função de carência de verbas e, ao mesmo tempo, expansão da escolarização sem que as finanças tivessem sido corrigidas, incide sobre os interesses políticos orientando a ação do governo no que se referia à distensão do sistema escolar.

No final de 1932, o Decreto 10.641 conferiu ao Secretário da Educação o poder de restaurar escolas. (...) Quanto a 1934, apesar das estatísticas indicarem um grande crescimento das escolas

administradas pelos municípios, de janeiro a abril, nenhuma escola foi criada ou restaurada: a expansão do ensino ocorreu exatamente de maio a outubro, no momento da eleição dos constituintes mineiros que, por sua vez, iriam escolher o novo governador (a eleição ocorreu no dia 14 daquele mês). Pesquisas nos documentos da época indicaram um acréscimo de 683 escolas rurais. Isto é, nas regiões que poderiam trazer maior rendimento eleitoral. (Lopes, 2002, p. 602)

Em 1951, ao fazer um balanço da educação municipal em Uberlândia, o jornal *Correio de Uberlândia* analisou a expansão da escola na cidade. No entanto, o referido periódico conduziu a sua análise destacando os investimentos que o prefeito Vasco Giffoni havia destinado à educação escolar nas décadas precedentes como se resultassem de uma atitude isolada, sem referências ao contexto regional da época. “Parece-nos que a atenção a esse problema data do período administrativo do sr. Vasco Giffoni, quando foram criadas muitas escolas rurais e praticada com eficiência a fiscalização”. (Instrução municipal, 1951, p. 2)

O aumento do número de escolas rurais continuou a processar-se nos anos subseqüentes, pois consta que em 1952 o seu total atingiu 44 estabelecimentos, com uma matrícula de 1.549 alunos (Estatística escolar, 1952), sendo que, em 1954, esses números elevaram-se para 51 escolas e 1.877 alunos matriculados (Instrução, 1955).

Durante esse período, Jerônimo Arantes esteve encarregado de fiscalizar a educação pública municipal, que compreendia o ensino primário na cidade, zona rural e distritos, e se mostrou otimista com os números crescentes verificados na abertura de escolas. No mês de maio de 1939, por exemplo, quando foram inaugurados nove estabelecimentos de ensino na zona rural, ele não disfarçou o seu júbilo:

Para uma assistência numerosa falou o representante [Arantes] de S. Excia. o Prefeito Municipal (...) enaltecendo o valor da instrução e a maneira que vem procedendo o operoso Prefeito Municipal de Uberlândia fazendo brilhante administração, se destacando na parte referente à cultura intelectual de seus munícipes. Congratulou com a Cruzada Nacional de Educação pelo seu patriotismo, lançando as bases para a educação dos brasileiros. (Uberlândia, 1939b, pp. 37-38)

A mesma exaltação tomou conta dos jornais *O Repórter* e *Correio de Uberlândia*, grandes “entusiastas” da administração do prefeito Vasco Giffoni, que sempre reservavam espaços em suas páginas para anunciar os resultados do investimento que aquele administrador vinha realizando no âmbito da educação. Em 1938, por exemplo, foi divulgado nas páginas de *O Repórter* um artigo contendo elogios ao desempenho do referido prefeito no que concernia aos recursos que estava destinando ao desenvolvimento da educação pública em Uberlândia.

É conhecido de todos os munícipes o interesse que o sr. Prefeito Municipal volta à questão do ensino em nosso município. De ano para ano, novas escolas vão sendo instaladas na zona rural, diminuindo assim a assustadora porcentagem de analfabetos com que o Brasil conta. Cumprindo o seu propósito, qual seja o de alfabetizar o maior número de brasileiros, consigna nos orçamentos municipais considerável importância a ser despendida com a instrução primária e secundária. (Instrução, 1938)

No ano seguinte, foi a vez do jornal *Correio de Uberlândia* publicar o saldo positivo dos investimentos que o prefeito local vinha consagrando à alfabetização da população de Uberlândia. Segundo esse periódico:

Depois de haver remodelado e melhorado as condições do ensino público municipal, no ano findo, dando-lhe professores capazes, e prédios em boas condições de conforto e amplitude, o governo municipal, para festejar a passagem do aniversário da lei Áurea, instalou a 13 de maio, mais nove escolas, num total de 468 alunos, de maneira a atingir a cifra de 5.648 crianças que recebem alfabetização por intermédio do ensino municipal, fiscalizado com carinho pelo inspetor Jerônimo Arantes. Poucos dias após era instalada mais a escola de Sucupira, também criada pelo governo municipal. (Mais dez escolas, 1939, p. 18)

Não se deve, porém, confundir esse entusiasmo e tampouco os números dessa expansão com um progressivo investimento na qualidade do ensino ministrado nessas escolas, fosse em relação à qualificação dos professores, fosse no que dizia respeito ao aprimoramento da infraestrutura escolar.

2. Escolas rurais: infraestrutura e pessoal docente...

Com relação ao primeiro aspecto, sabemos que, por quase todo o território brasileiro, sobretudo, nas regiões interioranas, até recentemente, era elevado o número de professores leigos regendo salas de aula no cumprimento da tarefa de alfabetizar grande quantidade de crianças. Em uma pesquisa realizada na década de 1990 no Estado de Mato Grosso, por exemplo, Januário (1998) denuncia a presença significativa de professores leigos no ensino ministrado nas escolas rurais. Conforme discute o autor, os critérios adotados para a seleção e contratação daqueles profissionais eram bastante simplificados, pois: “(...) é levada em consideração aquela pessoa que apresenta desenvoltura na escrita e na leitura, interesse pela atividade e, principalmente, que tenha um bom relacionamento com a comunidade” (p. 120).

Em outro estudo realizado no Estado do Ceará, nordeste do Brasil, por exemplo, constatou-se a existência, no ano de 1985, de um número alarmante de professores leigos ministrando aulas no ensino urbano e rural. Naquele ano, o referido Estado contava com: “(...) 48.534 professores no 1.º grau, dos quais 23.706 (48,8%) eram leigos. Em relação à zona rural, essa proporção era bem maior: de um total de 20.369 professores, 18.084 (88,8%) eram leigos” (Alencar, 1993, p. 177). Passados quatorze anos da pesquisa realizada por Alencar, o Ministério da Educação apresentou um balanço do ensino rural no Brasil e os dados não eram encorajadores, posto que, segundo informado, apenas “21% dos profissionais que dão aula de 1ª a 4ª série nas escolas rurais têm graduação, enquanto na cidade esse número aumenta para 56,4%” (Andrade & Alcântara, 2007).

No tocante ao segundo aspecto, ou seja, o que diz respeito ao espaço físico das instituições de ensino escolar existentes em Uberlândia, constatamos que a situação da escola rural, tanto com relação à sua infra-estrutura quanto no que dizia respeito às condições mínimas necessárias ao seu funcionamento, era extremamente deficiente. Faltavam, por exemplo, móveis escolares suficientes para acomodar os alunos e os professores, tais como carteiras, mesas, armários, livros, um quadro negro em bom estado de conservação, cadernos e, às vezes, registrava-se, inclusive, a ausência do filtro de água.

Outro aspecto depreendido da leitura dos documentos escolares, em particular, das atas produzidas pela inspeção, incide sobre as condições de funcionamento das escolas rurais, marcadas pela existência de diversos problemas relacionados à

educação escolar municipal; sendo que um dos mais criticados era aquele relativo à falta de infra-estrutura das escolas onde atuavam os professores do Município. Os investimentos públicos, muitas vezes, não eram suficientes para construir edifícios específicos onde pudessem ser ministradas as aulas. Em função disso, improvisavam-se salas de aula nos lugares mais inadequados, como desabafa um professor rural em artigo publicado no jornal *O Repórter* em 1935:

Eu conheço quase todas as escolas e, somente a que se acha instalada no “Cruzeiro dos Peixotos”, distrito desta cidade, tem prédio próprio. A escola que se acha instalada nos “Machados” funciona num prédio muito velho, já em verdadeiras ruínas, mesmo assim é de propriedade particular. O professor em “Rocinha” reside em uma casinha (cafua) de sapé e está sem lecionar há muito tempo, por não haver ali um prédio para o funcionamento de sua escola. Em “Buriti”, não tem casa de residência e, desde o princípio do ano, que vem lecionando os seus alunos numa tapera sem nenhuma luz, sem ar e sem higiene. (As escolas rurais, 1935)

Com efeito, a fotografia da Escola Municipal Rural de Machados, a que se refere a citação supra, revela um prédio de construção rústica, conforme pode-se constatar a seguir.



Imagem n.º 1: Escola Municipal Rural de Machados (ArPU)

Não era apenas em prédios velhos que se encontravam instaladas algumas escolas, mas denominavam escolas rurais aquelas salas de aula funcionando nos locais mais impróprios existentes nas fazendas, conforme se depreende do relatório produzido por um inspetor técnico de ensino:

O primeiro elemento negativo da escola rural é o edifício onde se instala. Ora é o rancho de capim, abrigo precário para as épocas de estiagem, desabrigo absoluto na estação chuvosa; ora a cabana de pau a pique, ensombrada, estreita, com uma porta e uma janela interior, onde é proibida a entrada do sol e onde o ar penetra por excesso de boa vontade; ora o antigo paiol ou depósito da fazenda, refúgio de parasitas, (...). Paredes sujas, raramente pintadas a tabatinga, chão duro, de terra semi-solta, úmido de chuva. (Fagundes, 1936)

A imagem da escola rural instalada na Fazenda Xapetuda no Município de Uberlândia, reproduzida a seguir, constitui-se outro exemplo da precariedade do edifício escolar a que alude o inspetor técnico de ensino na citação supra. Como se pode observar, do ponto de vista arquitetônico a instalação caracterizava-se por apresentar paredes de pau-a-pique e cobertura de palha de coqueiro.



Imagem n.º 2: Escola Municipal Rural de Xapetuba (ArPU)

Essa situação precária das escolas rurais não foi ignorada pelo chefe do Serviço de Educação e Saúde do Município, Jerônimo Arantes, que registrou na ata de exames realizados na Escola Municipal do Bairro Samambaia (rural) a debilidade das instalações onde eram ministradas as aulas da referida escola e ressaltou a necessidade de a administração pública providenciar solução para o problema. Deduz-se das suas observações que o abandono ao qual se encontravam relegados alguns estabelecimentos de ensino não se referiam apenas às localidades nas quais as escolas eram mais recentes e/ou pouco freqüentadas, ao contrário, parecia atingir mesmo as escolas que contavam com um número elevado de alunos:

A escola está instalada em casa imprópria, piso de terra comprimida, coberta de palha, não oferecendo conforto algum aos alunos. Compete à administração municipal tomar conhecimento e mandar construir o prédio próprio para funcionar a cadeira desta antiga localidade, bastante populosa, já tendo a escola daqui funcionando há mais de 7 anos; com uma freqüência anual na média de 37 alunos. (Uberlândia, 1947, p. 11)

Além de as instalações apresentarem um péssimo estado de conservação, havia também mais dois tipos de problemas, a saber, o primeiro, de acordo com relatório elaborado pelo inspetor, consistia no fato de ser algumas escolas instaladas no mesmo edifício onde residiam famílias, resultando na mais completa ausência de privacidade, fosse para os alunos e professores, fosse para os habitantes da “casa de escola”³.

Quanto à parte da casa alugada a outro inquilino, opino que se faça uma parede separando a parte da sala das dependências ocupadas pela família formando-se um corredor onde ficam as duas portas internas vedando desse modo o contato dos alunos com o interior da casa. (Uberlândia, 1951a, p. 5)

3 Segundo Brandão, a expressão *casa de escola* é empregada na região amazônica por professores leigos e populações ribeirinhas para designar as instalações provisórias de algumas salas de aula, que tanto podem ser um rancho de palha, uma casa abandonada e/ou um canto de salão comunitário. “Não há placas nem sinais exteriores que digam ao passante que ali é ‘a escola’. Apenas por dentro os sinais do ofício: carteiras, quadro negro, quadros e cartazes” (Brandão, 1983, p. 142).

No entanto, como se pode presumir, essas instalações improvisadas das escolas rurais não eram exclusividade do Município de Uberlândia. De acordo com Fortes (1993/1994), ao pesquisar a atuação de professoras que trabalharam nesse ramo de ensino no período que compreendeu os anos de 1918 a 1933, tal opção teria acompanhado a existência dos estabelecimentos rurais de ensino implantados por todo o Estado e era ainda no de 1982 apontada pelos técnicos regionais como solução para o problema da carência de edifícios escolares no meio rural em Minas Gerais.

O segundo problema – que, às vezes, se confundia com o anterior – decorria das instalações deterioradas de alguns prédios e do seu conseqüente abandono, favorecendo a invasão dos animais no pátio e no interior das escolas, conforme atestou Arantes em relatório referente a visitas realizadas no ano de 1939:

Devido ao mau estado em que se encontra o prédio da escola, a Inspeção levará ao conhecimento do sr. Prefeito Municipal a devida informação para que providencie com urgência a sua reforma geral e também o tapume do terreno onde está a casa para evitar que os animais a estraguem depois de reformada. (Uberlândia, 1939a, p. 24)

Transcorridos oito anos da elaboração desse relatório, ainda eram deficientes as instalações das escolas rurais no Município: “Em 1947 houve cadeiras funcionando em casas cobertas de palmas de coqueiro, com toda deficiência material” (Ensino Municipal, 1947). A situação de miséria existente no ensino que se ofertava aos habitantes do campo devia ser mesmo excessiva, visto que o relato acima partiu de um artigo que fazia apologia ao investimento do Município nas escolas rurais.

Passavam-se os anos e as privações persistiam, porquanto em 1955 constatamos que, na falta de espaço próprio, continuavam empregando as residências para o funcionamento das escolas, sem oferecer conforto e tampouco apresentar as condições adequadas ao ensino, conforme anotou Arantes, no período em que chefiava o Serviço de Educação e Saúde do Município: “A escola funciona na sala da residência da professora não havendo espaço para caber o material, motivo esse que obriga a professora a dividir as classes em 2 turnos para melhor função das aulas” (Uberlândia, 1955, p. 17).

Quando a localidade contava com salas de aula, mesmo que instaladas em prédios impróprios como aqueles descritos anteriormente, não havia recursos sequer para dotá-las com os móveis e utensílios necessários ao funcionamento adequado do

ensino. Havia carência também de sanitários, livros, filtros de água, iluminação – essa, quando existia, era quase sempre precária – e demais condições mínimas necessárias para que o professor pudesse desempenhar suas funções de forma a assegurar um ensino de qualidade. Na Escola Pública Municipal Conceição de Cima, por exemplo, os alunos não compareciam às aulas em 1956 em virtude da falta de carteiras, conforme o registro em ata: “Mais três carteiras duplas completarão o número para os alunos restantes que não freqüentam a escola por falta de lugar nas carteiras” (Uberlândia, 1956, p. 5). Em outras escolas do Município, cujos nomes não foram divulgados pelo jornal, no ano de 1959, as carteiras também se constituíam artigo de luxo. O texto denunciando o estado de miséria que assolava alguns dos estabelecimentos de ensino mantidos pelo Município evidencia a carência desse mobiliário escolar:

Outra escola que tem 40 alunos dispõe de 10 carteiras. Cada aluno se defende como pode, como em circo de cavalo superlotado em dia de espetáculo. Podia-se sugerir à professora um sistema escolar de rodízio de assentos. Escolas existem onde os alunos escrevem no chão, assentam-se no chão. E felizes se dão quando encontram caixotes de querosene para bancos escolares. (Assis, 1959, p. 4)

Até mesmo o quadro negro, instrumento essencial quando não se tem livros em número suficiente para atender às necessidades dos alunos, era sempre desgastado e/ou inexistente. Arantes anotou em ata esta observação em uma das escolas visitadas: “A escola está bem instalada, faltando um quadro negro e uma talha que virão no mês seguinte” (Uberlândia, 1941a, p. 9). Em suma, tão precário quanto as instalações, era o interior dessas “escolas”, pois:

Dentro, bancos rústicos ou carteiras desconjuntadas, rangendo, jogando peças ao chão ao menor movimento. O quadro negro evolui. De raça inferior, que ao princípio era, promoveu-se a cafuzo e mais tarde a branco, equiparando-se ao giz, o qual, em sinal de protesto, resolveu desaparecer da escola. Livros de escrituração, raramente os há. E, se existem, são sujos, rasgados, porque a escola não tem um móvel onde eles se alberguem fugindo ao pó e à voracidade dos ratos e das baratas. (Fagundes, 1936)



Imagem n.º 3: Alunos e professores da Escola Municipal Rural Marimbondo (ArPU)

Fosse em função da debilidade de interesse demonstrada por parte do poder público em investir na educação escolar do homem do campo, fosse em virtude da falta de recursos, as escolas rurais do Município de Uberlândia permaneceram, durante o tempo que cobre esta pesquisa, mergulhadas em toda sorte de problemas, conforme discutido nas páginas precedentes. A ausência de recursos, aliás, era o argumento mais empregado para justificar a falta de investimentos nas escolas, de acordo com a citação a seguir extraída de um periódico local:

Não há verba. Apenas cr\$ 100.000,00 para atender a todas as escolas municipais na zona rural e urbana. Durante um ano. Uberlândia é, além disso, o município que maior número possui de escolas. Mas, custeia ensino na cidade, que não é da competência econômica do município, e sim do estado. (Assuntos do Município, 1955)

Tal situação também foi denunciada de forma contundente por um inspetor técnico do ensino, que, a propósito de discutir a necessidade de implantação de biblioteca e da imprensa nas escolas rurais do Município de Uberlândia, revelou a situação de completo abandono em que estavam mergulhadas tais escolas: falta de material didático, precariedade de suas instalações e, particularmente, despreparo de seus professores. Os problemas destes são pintados com cores fortes, mas, nem por isso, distantes da realidade a que estavam relacionados:

A regra é prover-se a escola com a moçoila semi-analfabeta da própria localidade, única capaz de tolerar tal situação sem reclamações e de aceitar os misérrimos vencimentos do cargo. Inculta, bisonha, sem saber ao que vem e quais seriam os objetivos reais norteadores de seu trabalho ela sucumbe diante das dificuldades. Seu trabalho tem o mesmo colorido, o mesmo desinteresse, no princípio e no último dia letivo. (...) Uma ou outra vez, vamos encontrar na escola da roça a normalista da cidade, não se pense que, então, a situação melhore. A normalista aceita a escola rural como passagem para a escola da cidade. (...) O meio rural é para ela o desconhecido e um importuno desconhecido, que não lhe dá o conforto da cidade, (...), onde ela será uma desambientada, hostil e hostilizada, fugindo para o seu lar urbano aos sábados e nos feriados, licenciando-se com freqüência, esforçando-se desde o início para se remover para a cidade. (Fagundes, 1936)

Somava-se a todo esse despreparo, a ausência de condições mínimas que pudessem facilitar-lhes a execução das tarefas – conforme discutido anteriormente –, assim como o descaso com que eram tratados esses professores pelo poder público: baixos salários, alojamentos insalubres e instabilidade no emprego. Após denunciar os salários irrisórios pagos aos professores primários, em um artigo publicado em 1936, o jornalista Lycidio Paes ressaltou o clientelismo existente nas relações de trabalho dos professores:

Pior do que isso [baixos salários] ainda é a dependência moral a chefes políticos, nem sempre orientados pelos princípios de justiça e de equidade. O governo nomeia e demite ao sabor das conveniências partidárias dos seus amigos, sem a menor consideração pela competência, pelo esforço, pela capacidade profissional do candidato. (Paes, 1936)

Outro problema que perpassava o trabalho dos professores, comprometendo a qualidade do ensino que ministravam, residia na existência de classes multisseriadas. Também conhecidas como classes unidocentes e/ou multigraduadas, essa fusão de alunos de séries diferentes em uma única sala de aula foi uma característica marcante no ensino rural em Minas Gerais. Fortes (1993/1994) constatou o funcionamento

dessas salas na região, sendo que, em algumas escolas, os alunos somavam um total que variava de 35 a 60. Analisando as escolas rurais existentes no interior do mesmo Estado, Azevedo e Gomes (1984) também ressaltaram a existência das salas multisseriadas e, por conseguinte, as dificuldades que estas impunham ao cotidiano dos professores. Em Uberlândia, também se verificou essa modalidade de organização escolar, tendo sido um dos casos registrado pela imprensa local na década de 1950:

Os professores, infelizmente, apesar de, na maioria das vezes, esforçados e mesmo dispostos ao sacrifício, não têm na sua totalidade a competência necessária, visto que são obrigados a lecionarem simultaneamente conhecimentos referentes aos 4 anos do curso primário. (Freitas, 1955)

Em outra ocasião, Arantes também comentou a existência desse ensino multisseriado na Escola Pública Municipal do Bairro Divisa, situada na zona rural: “(...) sendo a freqüência dos três anos reunidos, trazendo irregularidades ao trabalho do professor, ensinando os 3 anos em conjunto...” (Uberlândia, 1939c, p. 5).

Além desse aspecto, conforme denunciado por um colonista em um dos jornais da cidade, eram inúmeros os reveses enfrentados por esses profissionais:

Saem eles das suas casas, vão para o campo em casas particulares, sem acomodações, alimentando-se miseravelmente, sem material escolar, quasi sem esperanças de verem realizados seus esforços, tamanhas são as dificuldades que têm de enfrentar. Adoecem do corpo e do espírito, recebendo em troca, ordenado escasso. (...) Lutam contra a ignorância, contra a falta de higiene, e no fim dessa luta, estão mais sem recursos do que no início dela, pois além de tudo, deixam em casa do roceiro a sua saúde. (Silva, 1942, p. 1)

A extrema fragilidade existente no funcionamento das instituições rurais de ensino foi definida de forma muito contundente na expressão empregada pelo jornalista Lycídio Paes. Segundo ele, os revezes pelos quais passava o ensino eram tão exorbitantes que tornavam a escola rural um “verdadeiro simulacro” (Paes, 1936), que começava na omissão dos governos em aprovar políticas públicas de investimento e incentivo à criação de novos estabelecimentos de ensino, assim como de manutenção daqueles já existentes.

3. Escolas rurais: a colaboração dos fazendeiros

Preteridas pelo poder político, essas escolas contavam para seu funcionamento com a iniciativa dos fazendeiros que, muitas vezes, assumiam as despesas com a construção dos prédios e/ou liberação de espaço físico nas edificações já instaladas em sua propriedade; responsabilizavam-se, também, pela oferta de alojamento para os professores e demais recursos necessários não assumidos pelo governo do município.

Segundo Fortes (1993/1994), a contribuição dos fazendeiros para a manutenção de algumas escolas rurais no Estado de Minas – suprimindo a omissão do poder público – ia desde o fornecimento de merenda escolar, até a compra de lápis e cadernos para os alunos. Em muitas ocasiões, constatamos que os fazendeiros mais abastados e preocupados com a precariedade das instalações da escola existente em sua propriedade construía os edifícios escolares com seus próprios recursos, conforme atesta o fragmento a seguir.

O sr. José Gonçalves, porém, tomando em consideração o estado verdadeiramente lamentável da escola de sua fazenda, tomou a incumbência de construir um prédio e oferecê-lo à Prefeitura para nele funcionar a escola. Tal prédio que está sendo edificado com todos os requisitos de uma boa higiene e conforto deverá estar concluído dentro de poucos dias e, imediatamente, será entregue à Prefeitura. (As escolas rurais, 1935)

Em outros municípios do Estado, verificava-se a mesma omissão nas ações do governo estadual e municipal no sentido de manter e expandir a escola pública rural e, por conseguinte, assistia-se à mesma atuação da comunidade rural tomando a iniciativa de criar e manter o funcionamento de escolas para a população infantil. De acordo com Fortes, na região de Minas Gerais, a “instalação e o início de funcionamento das escolas rurais nem sempre dependia da ação de Estado ou do município. Das escolas rurais analisadas, duas foram instaladas por fazendeiros (...), para garantir os estudos de seus filhos em idade escolar”. (Fortes, 1993/1994, p. 83)

Essas iniciativas dos fazendeiros, tendo em vista garantir aos seus camponeses acesso à educação escolar, eram, inclusive, reivindicadas pela imprensa como forma de auxiliar os “esforços” que as autoridades locais vinham empreendendo em favor do

ensino rural. O editorial de *O Repórter*, no ano de 1947, depois de demonstrar os percalços da escola rural no Município, sem, contudo, deixar de elogiar o desempenho do prefeito, sugeriu a necessidade de a população residente no campo assumir responsabilidades no tocante à manutenção das escolas instaladas em suas propriedades.

Os interessados que são os fazendeiros e todos os habitantes dos bairros servidos por esses institutos, devem, entretanto, desenvolver sua solicitude para melhorar essa situação, dando às professoras e aos estudantes um pouco de conforto e as condições higiênicas necessárias à sua saúde. (Ensino municipal, 1947, p. 1)

Ao pesquisar o período que compreende as décadas de 1930 a 1950 encontramos referências a essas iniciativas nos periódicos, nas atas das reuniões escolares e demais documentos consultados. Em 1933, por exemplo, os habitantes da zona rural conhecida como Patrimônio da Rocinha fizeram uma coleta de dinheiro com a finalidade de auxiliar nas despesas necessárias à construção do prédio onde deveria funcionar a escola que a prefeitura havia-se comprometido a construir (Pela Instrução, 1933). No ano seguinte, foi instalada a escola rural no Córrego dos Caetanos, sendo que o prédio onde esta funcionava havia sido “construído pelo povo do bairro” (Notas, 1934).

O chefe do Serviço de Educação e Saúde do Município, Arantes, ainda que de forma descontínua, também reforçava o coro daqueles que depositavam na iniciativa privada, em particular na figura dos fazendeiros, parte da responsabilidade sobre a edificação dos prédios e manutenção das escolas rurais. No ano de 1941, por exemplo, ao visitar a Escola Municipal de Machados, ele deixou registrado em ata o seguinte elogio: “Aqui deixo consignado o meu agradecimento a todos que atenderam o apelo da Inspetoria Escolar para que se fizesse a casa própria. Mais uma vez, o povo unido e progressista de Machados deu prova de amor à instrução” (Uberlândia, 1941b, p. 31).

No ano seguinte, ao inspecionar os exames realizados na Escola Municipal de Dourados, Arantes voltou a tocar na mesma questão:

Este prédio foi construído às expensas dos homens de representação das zonas interessadas pela educação das famílias passando este valioso patrimônio para o município, como testemunho da operosidade de um punhado de lares brasileiros que deseja zelar pela cultura intelectual daqueles que vão dirigir os destinos da pátria no futuro. (Uberlândia, 1942, p. 6)

Ao contrário do que se debateu nesse mesmo ano, quando da realização do 8.º Congresso Brasileiro de Educação, a respeito da necessidade de ampliar os recursos para a construção de edifícios escolares no meio rural e investimento na formação e remuneração dos professores rurais (Werle, 2007), as escolas rurais do Município de Uberlândia continuaram contando mais com o auxílio da iniciativa privada do que com os efetivos investimentos do poder público.

4. Escolas rurais: presença e ausência dos políticos

Tomamos como hipótese que os problemas subjacentes ao funcionamento das escolas rurais explicam-se, em parte, pela relação existente entre política e educação, que em Uberlândia se ancorava em um jogo cujas regras não eram prescritas apenas pela presença, mas, ao contrário, ancoravam-se em procedimentos caracterizados pela ausência. É dessa forma que atribuímos a exclusão de muitas escolas rurais do roteiro de visita das autoridades educacionais do Município como tendo sido uma estratégia empregada para estabelecer as balizas no que dizia respeito aos laços existentes entre a educação escolar rural e o poder político do Município.

Pelas atas das reuniões escolares, concluímos que apenas sete escolas rurais foram visitadas com mais frequência durante toda a década de 1930. No entanto, nesse período, mais precisamente no ano de 1938, o total de escolas existentes na zona rural perfazia um número de 27. No início da década de 1950, o total de escolas instaladas na zona rural era de 41. Em 1954, mais dez escolas tinham sido inauguradas. Entretanto, durante todos os anos que compreendem as décadas de 1940 e 1950, apenas 13 estabelecimentos tiveram o registro de visitas da inspeção municipal.

Antônio P. da Silva, ao assumir a Secretaria de Ação Social do Município de Uberlândia, no início da década de 1960, constatou haver, naquele período, escolas na zona rural que nunca tinham recebido a visita de uma autoridade educacional, fosse o inspetor escolar municipal, fosse o chefe do Serviço de Educação e Saúde do Município. O agravante da situação consistia no fato de algumas dessas escolas serem muito antigas, contando com aproximadamente 20 anos de instalação⁴.

⁴ Cf. Palestra de Antônio Pereira da Silva sobre a história da educação escolar em Uberlândia, apresentada no I Ciclo de Palestras em História da Educação, promovido pelo programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia (Uberlândia-MG, 09 ago. 2002).

O que explicaria a ausência de inspeção presencial nessas escolas? Segundo Silva, o fator principal desse descaso residiria na seguinte questão: a comunidade rural que habitava a região onde estavam instalados tais estabelecimentos escolares não representava peso político. Normalmente, eram localidades nas quais os fazendeiros não dispunham de muitos recursos e, por conseguinte, não poderiam contribuir para o financiamento das campanhas políticas. Além disso, por não serem grandes proprietários de terra, não exercendo, portanto, o poder oriundo da riqueza, era quase inexistente sua capacidade de influência sobre seus agregados e/ou demais habitantes da região. Nesse sentido, seus votos não se consubstanciavam na garantia do voto dos seus funcionários, vizinhos e/ou familiares, e, provavelmente por isso, as escolas existentes em suas terras permaneciam relegadas ao abandono.

Situação que não se restringia à cidade de Uberlândia e região mais próxima, uma vez que essas relações de interesse que se estabeleciam entre o poder político e a educação também foram verificadas nas escolas rurais mineiras, localizadas no Município de Belo Horizonte, onde, segundo Fortes (1993/1994), o ensino primário rural teria sofrido muita “(...) influência dos políticos locais, que viam na escola um instrumento de barganha. Essa influência se fez sentir na instalação de escolas e na indicação de professoras” (p. 92).

Ao consultar a documentação pesquisada, constatamos que, de fato, a relação entre os interesses políticos e a situação econômica dos fazendeiros onde estavam instaladas as escolas rurais traçava o perfil dos investimentos que se faziam nos estabelecimentos de ensino e, principalmente, ditava a frequência com que eram visitados. Em 1936, por exemplo, vários membros do Partido Popular Progressista (PPP)⁵ organizaram uma caravana para percorrer algumas fazendas da região, e, em pelo menos uma delas, o destino da comitiva era a escola municipal ali instalada (*Visitando o interior...*, 1936).

Assim, além de as escolas localizadas nas fazendas mais abastadas serem freqüentemente inspecionadas, os candidatos aos cargos políticos no Município tinham na figura dos fazendeiros ali residentes os seus mais fortes aliados e, igualmente, os mais eficientes cabos eleitorais. Deve-se, contudo, ressaltar que, no Estado de Minas Gerais, essa forma de clientelismo não incidia apenas sobre as escolas rurais, pois até meados do século XX, os núcleos urbanos padeciam de

⁵ O Partido Popular Progressista foi fundado em Uberlândia no ano de 1936, com a extinção do Partido Republicano Mineiro (PRM), saindo vitorioso nas eleições realizadas em 7 de julho daquele mesmo ano (Arantes, 1941, p. 19).

problemas semelhantes. Ao analisar as transformações verificadas na organização da educação no referido Estado, Leroy (1987) concluiu que o sopro de modernização que atingiu Minas Gerais com a ascensão de Antônio Carlos ao governo em 1926 e a conseqüente transformação operada no sistema educacional, especialmente no que concerniu à centralização estadual da responsabilidade pela educação, não foram suficientes para extirpar o uso pessoal que alguns políticos locais faziam da escola.

O clientelismo existente no âmbito do ensino, em particular, daquele verificado nas escolas rurais, foi também acentuado por Lopes (2002), ao analisar a educação durante a década de 1930. Segundo essa autora, o processo de expansão do ensino verificado no Estado de Minas Gerais, no ano de 1934, pode ser creditado ao fato de ter ocorrido, naquele ano, a eleição para os constituintes mineiros que iriam escolher o governo do Estado. Dessa forma, como estratégia de atrair mais votos, foram criadas e/ou restauradas muitas escolas na zona rural. “Isto é, naquelas regiões que poderiam trazer maior rendimento eleitoral, transformando a interferência do Estado na educação em jogo político” (Lopes, 2002, p. 603).

Tal situação já fazia parte, inclusive, do anedotário acerca dos laços entre política e escola rural, conforme divulgado no jornal *Correio de Uberlândia* em 1959. Segundo a matéria publicada, a professora rural não poderia ser responsabilizada pela precariedade da escola onde atuava, mesmo que fosse leiga, pois o problema da maioria das escolas rurais partia dos jogos de interesses existentes entre os políticos e alguns fazendeiros. Para reforçar a sua tese, o autor transcreveu a seguinte anedota a respeito do tema:

O inspetor chegou sem aviso prévio, entrou na sala de aula e começou a interrogar a meninada (...). – Você aí nesse canto... Sim, você mesmo. Me diga quem foi que incendiou Roma. (...). – Não fui eu, não senhor. Juro que não fui! Aí interveio a mestra, com pena do menino, que já estava soluçando. – O senhor pode acreditar no Pedrinho. É menino muito direito, muito bem comportado. Se está falando que não foi ele, é porque não foi mesmo não. O inspetor voltou para o arraial próximo e procurou o chefe político, dizendo-lhe que era preciso demitir logo a professora, mais do que muito ignorante. – O quê?! Você está é doido. Ela é filha do Zeca Lopes, que sempre foi o meu melhor cabo eleitoral. Se for demitida, perco duzentos votos na certa. (Alencar, 1959, p. 7)

Embora o texto tenha uma conotação irônica, ele é ilustrativo dos laços que uniam os políticos aos fazendeiros abastados – pautados pelo jogo de interesses – e dos reflexos desta situação para a escola rural, que não resultavam em proveitos para toda a comunidade escolar, visto que retirava desta quaisquer possibilidades de decidir e também de organizar os trabalhos escolares em suas localidades de forma autônoma.

Nesse sentido, o clientelismo político presente no sistema escolar tinha como consequência subtrair a escola da própria comunidade, “(...) nomeando/demitindo seus agentes e controlando a indicação de elementos do sistema educacional para os cargos de maior poder” (Azevedo & Gomes, 1984, p. 34). Por isso, o saldo dessa relação era sempre negativo para o processo educacional, sobretudo para aqueles envolvidos com a educação no meio rural – e também com a urbana, onde os mesmos nexos se faziam presentes.

Considerações finais: “Obstáculos sobre obstáculos”

A consulta às fontes possibilitou aquilatar o espaço que a escola rural ocupava no âmbito dos projetos políticos municipais, o papel assumido pelos proprietários rurais na promoção da escolarização das crianças habitantes do campo e as representações construídas e veiculadas pelos jornais. No que diz respeito ao primeiro aspecto, se neste período pesquisado já se tornava consenso nos discursos construídos e propalados pelas elites urbanas que o desenvolvimento das cidades e o investimento no processo de industrialização era um dos ingredientes necessários e imprescindíveis ao progresso e, se, por conseguinte, nesses discursos engendravam-se palavras de ordem nas quais a escolarização em nível primário da população era o caminho para se atingir essa utopia, o mesmo não se passava com o mundo rural, onde a agricultura e o modo de vida de seus habitantes eram tomados como permanências de um passado a superar. É nesse contexto que se pode compreender a insuficiente, débil e tímida iniciativa do poder público municipal em investir na escola primária rural.

Imbricada a essa situação encontrava-se a imprensa. Embora alguns articulistas dos jornais da cidade denunciassem a situação de quase abandono na qual se encontrava mergulhada a escola rural, a filiação partidária de seus proprietários, muito ligados à situação política vigente, não permitia que essa crítica se aprofundasse. No

caso da revista *Uberlândia Ilustrada* a situação tornava-se ainda mais paradigmática desse alinhamento, uma vez que o seu idealizador e editor fora até se aposentar em 1959 inspetor de ensino e chefe do Serviço de Educação e Saúde do Município. Como resultado, as representações produzidas e veiculadas por esses meios de comunicação eram ambigualmente perpassadas por esparsas e tímidas denúncias de um lado e, de outro, permeadas pelos elogios da atitude “patriótica”, solidária e benevolente dos proprietários rurais financiadores daquelas escolas.

No entanto, não podemos simplificar as conclusões e partir do pressuposto de que os históricos problemas inerentes às escolas rurais resultavam tão somente do fato de serem rurais, de se localizarem no campo. A insuficiente qualificação dos professores e a precariedade dos edifícios são produtos de um projeto político que não priorizava o investimento público na escolarização de seus cidadãos (haja vista que no Brasil até meados dos anos 1950 existiam mais instituições privadas de ensino que escolas públicas). Além desse fator, o projeto político em questão não destinava ao meio rural recursos suficientes para incrementar as condições de vida dos camponeses.

Em síntese, a despeito do discurso em torno do “ruralismo pedagógico”, a escola rural não se adequou à realidade da população camponesa, pois seu calendário e conteúdos ministrados organizavam-se em função do ensino urbano e, embora tenham tido um papel importante na alfabetização da população rural, as escolas instaladas no campo não contavam com investimentos do poder público, mas, sim, com o interesse e a iniciativa dos proprietários rurais, que reuniam esforços para abri-las e dotá-las das condições mínimas necessárias para o seu funcionamento.

Referências

Fontes

- Alencar**, G. (1959). A professora rural. *Correio de Uberlândia*, 2 abril, 7.
- Arantes**, J. (1941). Dr. Vasco Giffoni. *Uberlândia Ilustrada*, 9, abril, 19.
- Assis**, R. (1959). Muito problema difícil. *Correio de Uberlândia*, 12 maio, 4.
- Assuntos do Município**: em verdadeiro abandono se encontrava o ensino rural (1955). *Correio de Uberlândia*, 19 março.
- Ensino municipal**: louvável esforço das autoridades (1947). *O Repórter*, Uberlândia, 18 novembro, 1-4.
- O ensino rural**: resultado do ano letivo (1947). *O Repórter*, Uberlândia, 17 novembro.
- As escolas rurais (1935)**. *Jornal de Uberlândia*, 11 agosto.
- Estatística escolar (1952)**. *Uberlândia Ilustrada*, 15 janeiro, 12.
- Fagundes**, A. (1936). A biblioteca e a imprensa na escola rural. *Diário de Uberlândia*, 26 maio.
- Fleury**, R. S. (1936). A escola rural. *A Escola Rural*, Uberlândia, 16 dezembro.
- Freitas**, R. (1955). O ensino rural. *Correio de Uberlândia*, 3 julho.
- Geremias** (1926). Notas agrícolas: escolas rurais. *Triângulo Mineiro*, Uberabinha, 27 junho.
- Instrução (1938)**. *O Repórter*, Uberlândia, 25 dezembro.
- Instrução municipal (1951)**. *Correio de Uberlândia*, 15 dezembro, 2.
- Instrução municipal (1955)**. *Correio de Uberlândia*, 25 abril.
- Mais dez escolas (1939)**. *Correio de Uberlândia*, 14 julho.
- Notas (1934)**. *A Escola Rural*, Uberlândia, 15 fevereiro.
- Paes**, L. (1936). Em torno de um libelo. *Diário de Uberlândia*, 29 maio.
- Pela instrução (1933)**. *A Tribuna*, Uberlândia, 8 janeiro.
- Romeiro**, O. (1934). O professor rural. *A Escola Rural*, Uberlândia, 15 de julho.
- Silva**, A. (1942). Escolas e professores rurais. *O de Goiás*, Uberlândia, 31 maio, 1.
- Uberlândia (1937)**. *Prefeitura Municipal*. Ata do termo de visita realizada no dia 11 junho (ArPU, Livro 95, p. 26).

Uberlândia (1939a). *Prefeitura Municipal*. Ata do termo de visita realizada no dia 3 março (ArPU, Livro 94, p. 24).

Uberlândia (1939b). *Prefeitura Municipal*. Ata de instalação da Escola Pública realizada no dia 13 maio (ArPU, Livro 96, pp. 37-38).

Uberlândia (1939c). *Prefeitura Municipal*. Ata do termo de visita realizada no dia 28 julho (ArPU, Livro 98, p. 5).

Uberlândia (1941a). *Prefeitura Municipal*. Ata do termo de visita realizada no dia 27 março (ArPU, Livro 97, p. 9).

Uberlândia (1941b). *Prefeitura Municipal*. Ata do termo de visita realizada no dia 29 julho (ArPU, Livro 94, p. 31).

Uberlândia (1942). *Prefeitura Municipal*. Ata de Exames Realizados no dia 14 novembro (ArPU, Livro 101, p. 6).

Uberlândia (1947). *Prefeitura Municipal*. Ata de exames realizados no dia 25 outubro (ArPU, Livro 100, p. 11).

Uberlândia (1951a). *Prefeitura Municipal*. Ata do termo de visita realizada no dia 14 maio (ArPU, Livro 109, p. 5).

Uberlândia (1951b). *Prefeitura Municipal*. Ata de inauguração do novo prédio da Escola Municipal da Fazenda do Salto realizada no dia 31 setembro (ArPU, Livro 100, p. 14).

Uberlândia (1955). *Prefeitura Municipal*. Ata de exames realizados no dia 22 outubro (ArPU, Livro 100, p. 17).

Uberlândia (1956). *Prefeitura Municipal*. Ata do termo de visita realizada no dia 25 maio (ArPU, Livro 95, p. 5).

Visitando o interior do Município (1936). *Diário de Uberlândia*, 5 maio.

Bibliografia

Alencar, J. F. (1993). A professora 'leiga': um rosto de várias faces. In J. Therrien & M. N. D. (Eds.), *Educação e Escola no Campo* (pp. 177-190). Campinas: Papirus.

Andrade, J., & Alcântara, M. (2007). Escolas rurais precisam de ações específicas para superar problemas. Disponível em: <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/04/07/materia.2007-04-07.1130350305/view>. Consultado em 20/01/2008.

Azevedo, E. P., & Gomes, N. M. (1984). A instituição escolar na área rural em Minas Gerais: elementos para se pensar uma proposta de escola. *Cadernos Cedes*, 11, 31-41.

Brandão, C. R. (1983). *Casa de Escola*. Campinas: Pirineus.

- Fortes, M. F. A.** (1993/1994). Escola rural mineira: observações produzidas a partir de depoimentos de antigas professoras. *Educação em Revista*, 18(19), 80-92.
- Januário, E. R. S.** (1998). O ensino escolar na zona rural do Município de Cuiabá, Mato Grosso. *Cadernos de Educação*, 2(1), 109-130.
- Leite, S. C.** (1999). *Escola Rural: Urbanização e políticas educacionais*. São Paulo: Cortez.
- Leroy, N. M. I. P.** (1987). *O Gatopardismo na Educação – Reformar para não Mudar: “o caso de Minas Gerais”*. Rio de Janeiro: Dois Pontos.
- Lima, S. C. F.** (2007). Uberlândia Ilustrada, 1935 a 1961: a revista e seu editor. *História & Perspectivas*, 36/37, 209-246.
- Lima, S. C. F.** (2008). Instruir e disciplinar: literatura escolar produzida por Jerônimo Arantes em Uberlândia/MG, 1938-1939. *Cadernos de História da Educação*, 1, 135-149.
- Lopes, A. A. B. M.** (2002). A expansão/contenção do ensino em Minas Gerais (1931-1934): um jogo político. In A. A. B. M. Lopes & et al. (Eds.), *História da Educação em Minas Gerais* (pp. 595-604). Belo Horizonte: FCH/FUMEC.
- Maia, E. M.** (1982). Educação rural no Brasil: o que mudou em 60 anos? *Em Aberto*, 1(9), 26-32.
- Nagle, J.** (2001). *Educação e Sociedade: Na primeira República*. Rio de Janeiro: DP&A.
- Rodrigues, J. F. S.** (1989). *Trabalho, Ordem e Progresso: Uma discussão sobre a trajetória da classe trabalhadora uberlandense. O setor de serviços. 1924-1964*. 1989. Dissertação de Mestrado, USP, São Paulo.
- Werle, F.** (2007). *Conferência Brasileira de Educação e a Formação do Professor para a Zona Rural, Sul do Brasil, 1940-1970*. Apresentado no VIII Congreso Iberoamericano de Historia de la Educación Latinoamericana, Buenos Aires.

NOTAS BIOGRÁFICAS

António Montalvo é advogado em Lisboa e mestre em Administração e Políticas Públicas pelo ISCTE. É diretor do Centro de Estudos para o Desenvolvimento Regional e Local e da *Revista de Administração Local*, da qual foi co-fundador. É perito do Conselho da Europa sobre Direito da Autonomia Local e autor de várias obras e artigos científicos.

Áurea Adão é investigadora aposentada da Fundação Calouste Gulbenkian e investigadora da UIDEF do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa. É autora de um conjunto de estudos publicados em livro e em revistas nacionais e estrangeiras.

David Justino é professor associado com Agregação do Departamento de Sociologia da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. É investigador do CESNOVA – Centro de Estudos de Sociologia da Universidade Nova de Lisboa, consultor para os assuntos sociais da Presidência da República e presidente do Conselho Nacional da Educação. É autor de diversos estudos no âmbito da Sociologia da Educação e da Sociologia Histórica da Modernidade em Portugal.

João Pinhal é professor auxiliar aposentado da Universidade de Lisboa e investigador da UIDEF do Instituto de Educação da mesma Universidade. É autor de estudos, publicados em livro e revistas nas áreas da Política e da Administração da Educação, com particular destaque para as questões da descentralização e das políticas locais.

José Amado Mendes é professor catedrático aposentado da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra. Colabora com a Universidade Autónoma de Lisboa, como docente e investigador, participando em atividades de gestão universitária, entre as quais a de coordenador do Gabinete de Apoio a Mestrados e Doutoramentos.

Juan Manuel Fernández-Soria é professor catedrático de Teoria e História da Educação na Universidade de Valência (Espanha). É especialista em História da Educação Contemporânea e de Política Educativa e autor de estudos publicados em livro e em revistas estrangeiras.

Justino Magalhães é professor catedrático do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa e investigador responsável pelo Projeto *Atlas-Repertório dos Municípios na Educação e na Cultura (1820-1986)*. É autor de um conjunto de estudos nas áreas da História da Alfabetização, da Educação e da Escolarização, das Instituições Educativas, da Leitura e do Livro Escolar, do Local e do Município Pedagógico.

Norberta Amorim é professora catedrática aposentada da Universidade do Minho. É investigadora no GHP-CITCEM – Grupo de História das Populações – Centro de Investigação Transdisciplinar “Cultura, Espaço e Memória”. Especialista em Demografia Histórica, designadamente História das Populações e História da Família. É autora de um conjunto de estudos publicados em livro e em revistas nacionais e estrangeiras.

Sandra Lima é professora de História da Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia – Minas Gerais/Brasil. É coordenadora do Grupo de Pesquisas em História do Ensino Rural (GPHER). Realiza trabalhos de investigação nas áreas da História das Instituições Escolares Rurais e da Cultura Escolar.